

EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS:
PRAGMATISMO Y PLURALISMO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS: PRAGMATISMO Y PLURALISMO

César Pérez Espinosa



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2014



Primera edición, 4 de noviembre de 2014.

D.R. © 2014, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, deleg. Coyoacán,
C. P. 04510, México, D.F.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Tels.: (55) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@unam.mx

ISBN 978-607-02-6021-6

Diseño de portada: Patricia Pérez

Queda prohibida su reproducción total o parcial, impresa o en cualquier medio electrónico, sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
LA INVENCION DE LA REPÚBLICA	15
Los colonos y su experiencia política.....	15
Los privilegios de los gobernantes	19
EL MANDATO POLÍTICO.....	27
El nuevo trazo político	27
La libertad y la naturaleza humana	31
La negociación como política	34
El sentido plural del bienestar	36
EL PODER DE LOS SECTORES SOCIALES	39
La participación social.....	39
Los otros centros de poder	41
La diversidad de los grupos sociales	42
Los gestores profesionales	45
La “racionalidad política” de los grupos	46
La presión como fuerza política.....	50
LA DIRECTRIZ CONSTITUCIONAL	57
El mandato constitucional y el sistema de poderes	57
El Poder Legislativo.....	59
Las otras facultades del Congreso	61
LOS ESPACIOS TERRITORIALES Y LA DIVISIÓN DE PODERES	71
La representación ciudadana.....	71
La igualdad estatal	74
La política nacional y la división de poderes.....	76
EL PRAGMATISMO DEL PLURALISMO POLÍTICO	87
La condición pragmática	87

Los grupos y el juego político	88
El pluralismo democrático	92
EL PROCESO LEGISLATIVO	103
La cultura política de la representación legislativa	103
El legislador pragmático	104
La división y subdivisión del trabajo legislativo	112
Las diferencias políticas y la aprobación de una ley	116
La investigación como herramienta legislativa.....	121
LA REPRESENTACIÓN LATINA	123
Los legisladores latinos.....	123
La reelección como un fin	129
Los retos políticos y sociales de los latinos	131
A MANERA DE EPÍLOGO	135
FUENTES	141

INTRODUCCIÓN

Este libro contiene una serie de reflexiones derivadas del estudio del ejercicio de poder en el Congreso de Estados Unidos. El objetivo de este trabajo es presentar un texto que sirva para conocer la importancia de la representación legislativa. El poder político del Congreso estadounidense, parte central de su gobierno, se explora a través de una visión pragmática y pluralista. La representación política del Poder Legislativo es, en un plano ideal, la encarnación del mandato popular. Sin embargo, en un plano pragmático, es la realidad que se vive, día a día, en la lucha política de Estados Unidos, realidad que se presenta en una dinámica pluralista, multidimensional y multifactorial.

La estructura de este texto es la de un libro introductorio al estudio de los diferentes elementos políticos que conforman el paradigma de la representación política. La decisión deriva de las pocas obras que existen sobre el tema realizadas fuera de la academia estadounidense. En las páginas siguientes, el lector encontrará una interpretación no común de las características centrales de la relación entre gobernantes y gobernados en Estados Unidos, a través del análisis del paradigma representativo del Poder Legislativo.

El análisis político que se presenta abarca una explicación histórica de cómo se ha justificado quién decide y quién deja de decidir, es decir, se fundamentan los privilegios de los gobernantes y el desarrollo secular de la libertad política. Los espacios referidos van del conocimiento histórico en la invención de su poder político, hasta el desarrollo empírico de la incorporación de una minoría latina como fuerza política en el sistema de presión.

Esta obra se divide en ocho capítulos, en los cuales se explican las diversas dimensiones en las que se ejerce la representación política. La explicación del Poder Legislativo se fundamenta a partir del pragmatismo como instrumento político y el pluralismo como la coexistencia de una diversidad de grupos. El uso simultáneo de estas categorías ayuda a interpretar con mayor claridad los problemas prácticos de gobernabilidad de su proceso político, en los que los grupos compatibilizan en la lucha política. En los subcapítulos y apartados se persigue dar un orden preferencial al contenido de cada sección, y también extender algún tema o asunto de interés para esta investigación.

En el primer capítulo, se desarrolla el aspecto empírico de la desigualdad de poder en la construcción social de la relación entre gobernantes y gobernados. Para ello se recurre a las características políticas peculiares que dieron origen a la invención de su república. Se retoma la historia de las colonias y su experiencia política, para luego introducir las cualidades o peculiaridades de su modelo de dominación. Desde sus inicios como nación independiente, la clase gobernante buscó interpretar desde su experiencia un modelo de gobierno diferente a los ya existentes. Su rechazo a los gobiernos absolutistas se reflejó sobre todo en la relación gobernado-gobernante, la naturaleza de la clase dominante, el derecho a elegir y participar del ciudadano en la política, todo cual dio origen a ese nuevo orden social y político. La distancia entre los gobernantes y gobernados que se presenta en la actualidad tiene su origen en considerar a los gobernantes una minoría privilegiada. El origen elitista es una condición histórica que se representa claramente en el liderazgo de unos pocos (pero selectos) líderes políticos en la arquitectura de ese gobierno. La presencia y participación decisiva de esta élite política definió, por un lado, un manejo cupular del nuevo gobierno y, por el otro, dio origen a la imposición de argumentos que sustentan el concepto de representación política como un concepto polifacético y ambiguo.

En el segundo capítulo se alude al mandato político como expresión de los principios políticos de libertad y naturaleza humana. El nuevo trazo político se caracteriza porque el gobierno protege la libertad y la propiedad. La fórmula liberal para un buen gobierno es la negociación como política. Se construye una concepción realista de la democracia. En esta forma de gobierno, la esperanza de la libertad se da en el plano de la libertad política y de asegurarle al ciudadano la protección de su propiedad por parte del gobierno. El sentido de bienestar social está ligado a un esquema plural de éste. El bienestar es para el individuo, pero también para los individuos que se agrupan en torno a su entendimiento particular de interés común. En este segundo capítulo se analiza la relación entre el pensamiento liberal y la estructura de un gobierno indirecto. De igual manera, aquí se explica la relación estrecha entre una forma de gobierno mixto con una república representativa, sin olvidar las ideas primigenias de lo que debe ser la responsabilidad de un representante “popular” o legislador federal en un sistema de gobierno indirecto.

En el tercer capítulo se examina el poder de los sectores sociales. Tradicionalmente, los estudios sobre el Congreso parten de una visión enmarcada en un liberalismo acrítico que entiende y legitima la relación legislador-ciudadano a través del ejercicio de una representación política de manera temporal, es decir, en términos del derecho político de los ciudadanos a elegir legisladores y no como un proceso continuo de negociación de intereses concretos que se finca en un pragmatismo político, situación contraria a la libertad de asociación, que es una base central del desarrollo de su espacio social. Su pluralismo democrático es también el espacio

político que su representación como sistema otorga a los grupos de interés. En este pluralismo, los gestores profesionales son otro elemento que representa la “racionalidad política” de los grupos. El uso de la presión política es un elemento más en el que se desarrolla la labor política de los legisladores. La lucha entre los grupos sociales y empresariales no escapa de ser considerada, de manera ambivalente, como un fenómeno político aislado del proceso democrático, alejado de la lucha de intereses y del conflicto social.

En el cuarto capítulo se explica el mandato constitucional que da origen a la estructura y función formal del Poder Legislativo dentro del sistema de gobierno federal. Analizar el mandato del artículo segundo es profundizar en otra dimensión pragmática del ejercicio de la representación política: la división de poderes es parte del juego del equilibrio de poder, de los pesos y contrapesos. Negociar entre las instancias federales es la forma de expresión de la gobernabilidad en esa poliarquía. Su democracia liberal ha sufrido modificaciones en su forma de participación; sin embargo, llama la atención su proyección en el tiempo y en el espacio, sin grandes cambios constitucionales. Los siglos de vigencia, a pesar de una guerra civil, han hecho de la Constitución estadounidense el marco de los principios de gobierno. Los gobernantes estadounidenses siguen encontrando los argumentos para preservar las instituciones encargadas de regular esa gama casi infinita de la pluralidad de intereses, los cuales no sólo provienen del ámbito social, sino que se hallan en los diversos sectores del gobierno. La misma burocracia crea facciones, que en el ejercicio diario de la lucha por el poder político se convierten en grupos de presión que negocian entre sí la conducción del gobierno representativo.

En el quinto capítulo se explica el criterio pragmático de organizar la república basándose en un esquema federal. La división de la nación se funda en los espacios territoriales como marco de gobierno local, entendido éste como gobierno estatal. La unión nacional no sólo se basa en la legitimidad que le otorguen los ciudadanos a su gobierno, sino también en la unión de los estados. Con esta división del gobierno representativo, la figura del ciudadano compartirá su labor de gobernados con las figuras de los estados. La república es el espacio territorial del Estado-nación donde se insufla vida a la democracia como forma de gobierno y se da la representación física del Poder Legislativo. Los ciudadanos votarán a sus representantes en el espacio inmediato del distrito electoral, para después votar a su representante estatal. Con esto entenderán que no todos los gobernados son las figuras que mediante el voto dan vida al mito histórico del individuo como gobernante. La otra gran figura de la república es la estatal. Al estar constituida esta última por un grupo de estados, busca la igualdad representativa en el Senado.

Existen dos actores con derecho a ser representados en su Poder Legislativo, encarnado en el Congreso federal: el ciudadano y los estados de la federación. La

figura del ciudadano queda sujeta a un criterio de territorialidad en ambos casos. El primero depende del número poblacional y de la forma en que están delimitados los distritos electorales; este último criterio numérico ocasiona que exista una desigualdad entre las entidades de esa federación. El segundo, la desigualdad que provoca la diferencia poblacional se compensa con la fórmula paritaria de dos representantes al Senado por cada estado.

En el sexto capítulo, se analiza el comportamiento pragmático del sistema conocido como pluralismo político. Esto lleva a los grupos —cualesquiera que éstos sean, interesados en participar en el debate de los temas o conflictos sociales relevantes— a involucrarse en un universo de intereses, los cuales se mezclan, entrecruzan u oponen entre sí. Ahora lo complejo de la dinámica social y de la interacción de los grupos de presión por la lucha por el poder propicia que ya no existan tiempos muertos en la práctica política de la sociedad pluralista; incluso se hace poca referencia al vínculo entre los poderes fácticos y el interés nacional que se forja en las decisiones legislativas. El interés nacional es, desde la perspectiva corporativa y pragmática, el interés concreto encarnado en un tiempo histórico y en el espacio de los grupos organizados que manejan intereses sectoriales. Estos grupos hacen el juego democrático de competir en un pluralismo político. La política actual se realiza en diferentes lugares del ámbito social, e incluso en tiempos y condiciones desiguales. La forma de funcionar de la “sociedad” de hoy privilegia la acción colectiva a la del individuo.

En el séptimo capítulo se estudia, a grandes rasgos, el proceso legislativo. El legislador como político con pensamiento pragmático, que se desenvuelve en un escenario dominado por la división del trabajo como forma jerárquica de estructura laboral; se explica la forma en cómo se negocia cotidianamente dentro y entre las cámaras, así como el papel de apoyo que asume la investigación académica en las labores legislativas. El mandato político indirecto, materializado a través de la búsqueda de convergencia entre intereses diversos, el manejo de información especializada y la capacidad de negociación política. Por ello, el Congreso federal es el paradigma democrático dominante de lo que es una institución representativa que ha logrado adaptarse a los cambios constantes.

En el octavo y último capítulo se retoma el tema de la representación latina a través del grupo de legisladores federales de origen hispano; los que se encuentran en Washington son un excelente referente de cómo ha sido el ascenso de una minoría étnica en un sistema pluralista. Este grupo legislativo es resultado de un proceso de incorporación de una minoría a un sistema de mayorías. Las reglas no escritas de la cultura política legislativa para conservar y, en un momento dado, aumentar el poder político, han hecho que este grupo bipartidista tenga como objetivo en su carrera política alcanzar la reelección. El ejercicio del poder político de la mayoría con

las minorías es lo que permite adentrarse en otro aspecto del espacio político, en el que se da una forma única entre gobernantes y gobernados.

El avance político y social de la minoría latina también se refleja en la composición étnica y partidista del Congreso federal. En este último capítulo se hace un análisis de los legisladores latinos como parte de la clase política dominante. Este grupo político ha ido creciendo con el paso del tiempo, aunque no en la misma proporción que los ciudadanos de su mismo origen racial. A mediados del siglo xx, en la Unión Americana se encontraban representantes federales que se identificaban como latinos en los estados fronterizos con México. Sin embargo, en los últimos treinta años este grupo legislativo ha crecido en número y poder político, lo que le ha valido obtener un lugar relevante en la configuración de las identidades étnicas con representación política en Estados Unidos.

La configuración ideológica de dicho grupo es representativa del pluralismo que domina —al menos en la actualidad— la sociedad estadounidense. Entre sus miembros, contar con filiación demócrata o republicana origina que tengan diferentes percepciones de la política pública que se necesita impulsar a nivel nacional. En las elecciones más recientes, los medios subrayaron la creciente importancia del voto latino, razón por la que también se retoman los retos que enfrentan estos líderes políticos.

No obstante que la evolución de las fuerzas sociales ha modificado la forma de ejercer la participación política en este sistema de poder indirecto, el Congreso estadounidense sigue siendo el poder idóneo para estudiar los diversos y complejos elementos teóricos y prácticos que conforman la representación política dentro de una forma de gobierno mixto. En la actualidad no son pocos los actores sociales que consideran que el modelo debe modificarse, sobre todo si se considera la pérdida de confianza que tiene frente al ciudadano promedio, y debido a los pingües resultados que tiene para dar respuesta a las demandas por la falta de legislación que apoye a sectores sociales mayoritarios. Cabe señalar que los grupos latinos tienen la oportunidad de ser actores relevantes en este nuevo momento que se gesta en la vida política estadounidense.

Finalmente hay que señalar que las ideas aquí plasmadas son producto de una reflexión y trabajo personal, pero no olvido el agradecimiento a mis amigos, con quienes comenté el contenido del libro, y el apoyo incondicional de mis seres queridos, especialmente el de mi familia.

LA INVENCION DE LA REPUBLICA

Los colonos y su experiencia política

El fenómeno del ejercicio del poder en las colonias británicas en Norteamérica va acompañado en la experiencia de la vida política de un modelo de dominación cuya base es una peculiar relación entre gobernantes y gobernados. El control de los gobernantes sobre los colonos o gobernados se explica mediante la tradición asociativa de tener una representación política que interviniera en la vida diaria de la comunidad de colonos; de su relación con la Corona inglesa se fincó el carácter de gobernados dependientes de aquélla. Para el poder inglés, los colonos vivían bajo un poder legítimo, situación que cambió con el tiempo y llevó a los colonos a luchar hasta lograr su independencia: por un lado, ser súbditos del rey y, por el otro, comprender las ventajas de estar mejor representados por los espacios que el gobierno imperial les concedió. Los colonos, con el derecho y deseo de participar en la conducción política, tenían la idea clara de que el ejercicio de gobernar era una ventaja de la comunidad: el individuo más interesado en los actos de gobierno para la comunidad. Para quienes habitaban en las colonias, los miembros de las asambleas locales pasaban a ser las figuras políticas más representativas y, por ende, legítimas por sus nexos con los temas locales; la cada vez mayor legitimidad de los gobiernos o asambleas locales originó un conflicto con la Corona.

Contar con un gobierno representativo como criterio central para dar legitimidad al “nuevo” gobierno se presenta de forma empírica desde la manera en que se relacionaban los colonos con el imperio inglés. La experiencia sobre el poder y los límites de quienes gobiernan tuvo para los colonos un sentir apegado a los factores reales que limitan o dan amplitud al mando político; los grupos dirigentes de las colonias realizaron varias acciones que en ese momento, si bien eran una concesión de la Corona, también eran la semilla de una nueva conformación del poder político y del credo estadounidense. Una vez declarada la guerra de independencia, la idea de creerse distintos será un elemento clave para destruir la vieja forma de dominación y dar cabida a nuevas ideas políticas que sentaron la base de un nuevo modelo de dominación política. Los grupos o clase política nativa con mayor experiencia política diseñarían espacios de participación diferentes a la impuesta por el imperio inglés.

En esos nuevos espacios de participación conviene resaltar un nuevo ejercicio político para basar su gobernabilidad y legitimidad. El acto político de ejercer su derecho a elegir se volvió un acto cotidiano como el de comunicarse con sus representantes o miembros de las asambleas locales; fue un hecho que delimitó y señaló los alcances en la conformación de una visión de la legitimidad del poder político como un factor central del orden social, que se alejaba del despotismo y daba vida a una nueva forma de explicar y ejercer la soberanía popular. Esta última tesis sería fundamental para fincar el nuevo orden político y sus límites de gobernabilidad.

El proceso para establecer estos fundamentos liberales de un nuevo esquema de gobierno representativo tiene sus orígenes en el descontento con la forma de dominio político colonial, así como en la vitalidad de sus organizaciones congregacionales. Las prácticas cotidianas de sus organizaciones religiosas fomentaron valores individualistas, igualitarios y populistas, los cuales permearon el proceso de toma de decisiones en sus comunidades, es decir, desde el nivel local. La mayoría de las colonias experimentaron formas asociativas que surgieron entre sus habitantes, a través del hábito y la experiencia de un conocimiento práctico del poder. La voluntad de participar en una forma asociativa también fortaleció los valores del individuo hacia los intereses comunes (Lipset, 2000). La religiosidad de ese pueblo lo condujo a delegar la autoridad en alguna o algunas personas para plantear los temas de interés común colectivamente, práctica que era bien vista por sus creencias religiosas.

La práctica política en forma asociativa de las colonias surgió de la necesidad de solucionar conflictos internos. Así, las personas con cierto liderazgo, que radicaban en las primeras formaciones sociales llamadas colonias, ocuparon puestos políticos gracias a un proceso de elección interna. Esto implicaba que, si bien eran miembros de la comunidad, se encargaban de buscar un bien común, eran una especie de funcionarios públicos elegidos por los colonos, aunque, paradójicamente, su representación política seguía dependiendo de la autoridad monárquica que simbolizaba la Corona. El despotismo del poder monárquico de los ingleses se suplantó con el ejercicio político de una clase gobernante nativa (Mayer, 1985: 258).

En las cartas de gobierno y constituciones de las Trece Colonias se manifiesta su inclinación hacia un gobierno representativo. Así, los principios para mantener la libertad política del “nuevo” gobierno se fundan en la particular formación de la mayoría de las colonias como compañías de accionistas (Jacobo I, “Primera Cédula a Virginia”, 10 de abril de 1606, citada en Moyano y Velasco, coords., 1988: 22-24). La relación de los colonos con el imperio inglés se basó en contratos mercantiles que les otorgaban la libertad, los privilegios y las garantías de los súbditos del Reino de Inglaterra. Los habitantes de la mayoría de las colonias vivieron una nueva cultura política a través de la experiencia cotidiana para resolver asuntos concernientes

a la comunidad. El hecho de que esa comunidad entendiera por medio de una actitud diferente de lo que era un ejercicio del poder asociativo y no impositivo, formó en sus pobladores una nueva relación con su percepción del gobierno. Elementos como el individualismo y el igualitarismo respaldaban su nueva ideología y permitían el desarrollo de un conocimiento práctico de los problemas del poder político.

Los sectores dirigentes de la revolución estadounidense tuvieron una práctica política muy amplia, heredada del gobierno que tuvieron como colonos. Esta experiencia como dirigentes no sólo contribuyó a crear un gobierno que aglutinó los intereses de un grupo dominante, sino que impulsó las ventajas de un orden político cuyo origen era el derecho a elegir a sus gobernantes y, a su vez, a ser representados, hecho que no se había presentado antes en la historia política del nuevo continente. El voto se percibe entonces como un privilegio para la participación política que se ejerce cuando se elige a sus gobernantes.

El factor electivo, es decir, la posibilidad de que se adopte a los gobernantes por medio del voto por parte de los gobernados fue el gran distintivo de la nueva práctica política en relación con el poder despótico de los ingleses. La nueva forma de los gobernantes para llegar al poder (haber sido electos), les dio mayor legitimidad en sus decisiones ante los gobernados. Así fue como las asambleas locales y sus miembros, antes de que las colonias alcanzaran la independencia, ya eran cuerpos políticos que tomaban decisiones, las cuales repercutían en lo inmediato en el ámbito local y eran legítimas en el sentido de contar con apoyo de los colonos. Los representantes constituidos en una asamblea adquirieron mayor legitimidad como cuerpo colegiado, en contraposición al descrédito de los gobernadores que representaban directamente al poder monárquico.

El derecho a elegir de unos pocos capacitados para ello, hombres blancos, libres y con propiedad, fue el gran distintivo de la nueva práctica política, en contraste con el poder despótico de los ingleses. De la minoría de electores surgió otra, dando origen al mandato de “nuevos” gobernantes. El esquema de su gobierno seguía siendo indirecto entre los colonos y el poder monárquico que regía. Los colonos se volvieron revolucionarios al luchar por modificar las razones políticas de ese sistema al demandar un trato de mayor justicia en el ámbito económico. Para la élite nativa, ese esquema ya no era funcional ante la diversidad de intereses producto de las nuevas formas de reproducción social y económica de acelerado crecimiento de las colonias. Así, debido a una demanda económica, surgió la necesidad de volver más funcional su representación política.

Ya los ingleses habían avanzado en considerar a los representantes políticos como representantes de intereses privados. Al respecto, cabe señalar que en la Cámara de los Comunes la representación de sus miembros tenía como fundamento

la doctrina de los intereses compartidos. Para el esquema inglés esta posición teórica permite a sus legisladores representar legítimamente lo relacionado con lo económico, lo social y lo político. Esta representación protegía los intereses locales de la realeza, relacionados con la tierra, el comercio, las manufacturas, las fuerzas armadas, las cortes judiciales y las profesiones en todo el territorio dominado por la Corona inglesa. Sin embargo, esta relación de poder ya no fue conveniente para las actitudes y creencias que se desarrollaban en las clases dirigentes de las colonias. En éstas ya se vivía un rechazo al desempeño y trabajo del poder monárquico. Los valores sociales de la representación monárquica ya no fueron compartidos por los individuos de las colonias, pues no les era funcional para ejercer su libertad de comercio. La evolución económica, junto con la experiencia social de elegir gobernantes, condujo a que en la práctica, en la mayoría de las colonias, surgiera una clase política cuya principal lealtad fuera su compromiso con los intereses locales, mas no con los del monarca (Reid, 1989: 45).

El origen del gobierno indirecto coincide también con el de los intereses privados, de los gremios locales que demandaban mayor representatividad en el gobierno, situación que en el esquema monárquico no estaba en condiciones de favorecerlos, al no reconocer el principio de gobierno autónomo que, de facto, ya se presentaba en sus colonias en tierras americanas. La disparidad de intereses entre el imperio británico y sus colonias marcó los desacuerdos previos al conflicto bélico. Entre los desacuerdos que impulsaron a la rebelión de los colonos destacó uno de carácter económico: no aceptar la tasa impositiva emanada del Parlamento inglés; los colonos hacían valer su idea de no pagar impuestos si no contaban con representación, desconociendo la representación “virtual” a que estaban sujetos por parte de la Corona inglesa. La propuesta política que gestaron los líderes de las colonias se entiende como un derecho a ampliar su peso político en el Parlamento, demandando un derecho hasta entonces inexistente, como el de tener la capacidad de elegir a sus representantes en el órgano colegiado británico (Good, 2003: 177), situación que en ese momento histórico resultaba por demás innegociable, pues atacaría directamente la estructura del poder monárquico, dando pie a la solución del conflicto por medio de las armas. Al agotarse la política, se dio paso a la confrontación bélica.

La demanda de ampliar los derechos políticos de los colonos fue seguida y apoyada por otro factor, pero de carácter ideológico. La referencia del pensamiento “nuevo” que se dio en las colonias se nutre en la creencia de un “excepcionalismo” en su vida como nación. Para decir lo menos, este peculiar punto de vista es una versión bastante parcial de la historia. Para Lipset, es un concepto de doble filo, pues lleva a tener partidarios que lo definan como el mejor país; en cambio, para otros, los detractores, como el peor. También se explica como un artículo de fe, una parte del credo nacional y de su moral. El “excepcionalismo americano” es un punto de partida

revolucionario que da la posibilidad, a diferencia de otras potencias, de explicarse como “la primera nación nueva”. Lipset cita a Hofstadter, que a su vez recupera a Ralph W. Emerson para definir al estadounidense como aquel que acepta un acto religioso, es decir, ideológico. Este credo abarca la libertad, el igualitarismo, el individualismo, el populismo y el *laissez-faire* (Lipset, 2000: 15).

Otros críticos, como el periodista británico Godfrey Hodgson, llegan a la conclusión de que Estados Unidos es “sólo un gran, pero imperfecto país”, como tantos otros. La historia, al igual que otras disciplinas, ha sufrido los mismos avatares que la propia percepción humana de la realidad. Cuando Benedetto Croce afirmó “que toda historia verdadera es historia contemporánea”, no sólo diferenció nuestra disciplina de la mera crónica, sino que, sobre todo, quería resaltar que la única historia posible es la que refleja en el estudio del pasado las cuestiones y problemas del presente. Cada época se ha diferenciado de la anterior no sólo en lo que consideraba digno de ser recordado, sino también en la forma de aproximarse y de analizar las “huellas” de su pasado. Por ello, recorrer la producción historiográfica que ha producido una determinada comunidad política es muy similar a atravesar su propia historia (Hofstadter, 1970; Nore, 1983).

Los dirigentes, junto con los habitantes, actuaron bajo el supuesto mesiánico de que habían sido elegidos por dios. Este principio divino justifica su creencia de ser diferentes, lo que motivó que, como conglomerado humano, el anglosajón que llegó al norte del continente americano adquiriera como justificación a sus actos el significado de ser la encarnación de la promesa de perfección humana. Sin duda, esta idea del papel histórico que deberían desempeñar esas comunidades sirvió al grupo de líderes políticos para justificar su discurso de ser los dirigentes que llevarían a esa comunidad a encontrarse con su destino. En la construcción de su identidad, como los elegidos para representar a los nuevos habitantes, esta clase de dirigente logró que su interpretación de la historia fuera aceptada con una confianza total. La simbiosis política-religión les dio el camino para afianzar la desigualdad entre gobernantes y gobernados.

Los privilegios de los gobernantes

El interés por conocer las características relevantes de esa clase política o dominante, los argumentos filosóficos para justificar su liderazgo en este momento histórico, así como la importancia de la experiencia de gobierno local de las colonias, influyó para crear los principios rectores del “nuevo” gobierno. La posición privilegiada de la clase dominante se reflejó en la adopción de decisiones que perduran en el eje de gobernabilidad hasta la actualidad. Al respecto, Wright C. Mills, uno de

los principales sociólogos reconocido por sus trabajos sobre la estructura de poder en Estados Unidos, nos invita a reflexionar sobre la importancia de entender la relación entre el poder y las decisiones que toman los hombres en un momento dado; además, señala cómo el problema de quién participa en la elaboración de las decisiones humanas es el problema básico del poder (Mills, 1981: 3).¹

La clase política utilizó diferentes medios para afianzar su proceder y su poder de decisión frente a la mayoría. De este principio se desprenden otros argumentos, los de naturaleza ideológica, económica y cultural, todo con la finalidad de señalar claramente que ellos eran aún más excepcionales entre el resto de la población. Si bien creían y predicaban, una vez más, la excepcionalidad del pueblo estadounidense, estos políticos, que en un primer momento, con su peculiar forma de ejercer el poder, se encargaron de desconocer la autoridad monárquica por considerar que dificultaba el desarrollo económico, ahora encabezarían un nuevo modelo de dominación ideológico y comercial. Su formación política y su identificación social con las clases propietarias son, sin duda, dos factores que les dieron una ventaja sobre la mayoría para defender el porqué ellos deberían dirigir el nuevo destino de ese país. En cierto sentido, las alabanzas que se encuentran en escritos clásicos eran una forma de afirmar ese tino certero al elegirlos.

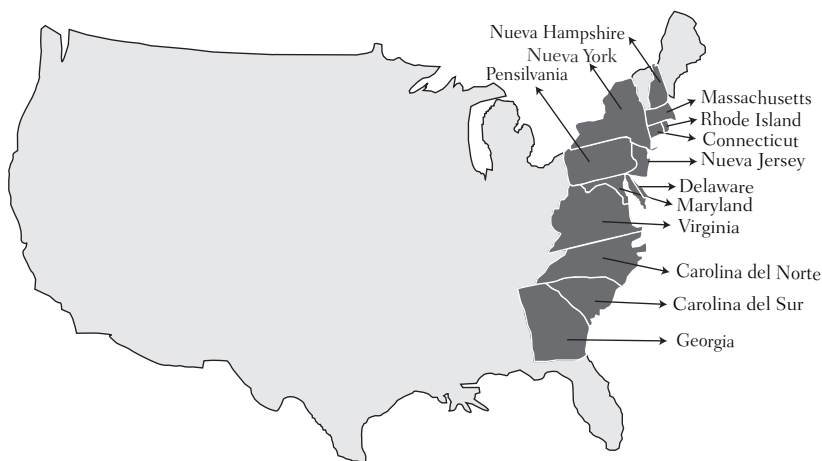
Para esta clase dirigente el principio de participación política se justificaba solamente entre los iguales.² Así, la igualdad política en la realidad de las relaciones entre gobernados y gobernantes facilita el dominio de los que eran más iguales en términos sociales y de formación política. Los delegados lo eran tanto en su vida cotidiana, como en los objetivos que deseaban alcanzar, como representantes del nuevo país, su país.

La posición de privilegio en la toma de decisiones de este primer grupo de oligarcas fue determinante en las etapas sucesivas a la guerra de independencia. El método empleado para la elaboración y aprobación de las directrices políticas trazadas fue la realización de una primera convención nacional. Utilizar un congreso como estructura para el trabajo político era legitimar la toma de decisiones mayoritarias, mediante mecanismos colegiados en los que se presentaban posiciones mayoritarias y minoritarias. La regla de la decisión mayoritaria, representada, por supuesto, por los elegidos, iniciaría el reinado, hasta la fecha vigente, como una

¹ Mills describe cómo las relaciones entre la política, los militares y la élite económica poseen un punto de vista común sobre el mundo y cómo poseen identidad de clase, es decir, se reconocen como superiores y separados del resto de la sociedad.

² Se usa este tipo de estratificación social en el que la posición política del individuo se determina por las oportunidades de vida en aspectos que no se limitan a la situación económica en sí misma, sino en las maneras de comportarse, el lenguaje, las opiniones, incluso las convicciones éticas y las creencias religiosas.

MAPA 1
LAS TRECE COLONIAS



FUENTE: World Atlas.

forma aceptada para tomar decisiones democráticas, en el sentido de discutir y decidir por medio del mayor número de votos posibles (Sellers *et al.*, 1988: 135).³

En noviembre de 1777, este Congreso adoptó los artículos de la Confederación que pronto serían la causa del fracaso en la creación de un gobierno nacional. El mandato de este gobierno se desprendía de un poder colegiado, formado por una cámara igualitaria, en la que cada estado tenía un solo voto. Los valores concretos entendidos de propiedad, seguridad y prosperidad marcaron alianzas y discordias entre intereses locales y sectores económicos que serían pronto la causa primera del fracaso de la Confederación como orden de gobierno. Lo anterior se reflejó en la incapacidad de los integrantes de esta Confederación para resolver problemas de impuestos, reclutar tropas, obligar a los estados a respetar los tratados concertados con otros países, entre otros temas centrales para la supervivencia de esa comunidad como nación.

Durante este periodo, las disputas entre los gobiernos estatales ya habían generado divisiones entre los grupos de poder local; así pues, la nueva nación

³ Dentro de la diversidad de estos políticos, sobresalieron las diferencias notables entre dos ideólogos: Alexander Hamilton, defensor de un modelo central, y James Madison, partidario de un gobierno menos fuerte. Por cierto, el primero era un individuo preocupado por los defectos y vicios de la humanidad como elementos desestabilizadores de los gobiernos republicanos.

dependía de la capacidad de su clase política para discutir y acordar una nueva forma de organización del gobierno federal. La necesidad de una evolución en la forma de gobierno se volvió prioritaria para los sectores dominantes: optaron por convocar a una reunión de representantes nacionales, con el fin de encontrar una solución a sus problemas políticos.

De nueva cuenta, un grupo selecto de políticos se reunieron diez años después, en mayo de 1787, para dar vida a una Convención Constitucional. La forma de participación política que se eligió quedó a cargo de los delegados seleccionados por las legislaturas estatales que recomendaron a sus representantes la creación de un nuevo gobierno nacional fuerte. Para muchos historiadores, los enviados a Filadelfia eran un conjunto de hombres de ideas nacionalistas, algunos de ellos recibirían el nombre de federalistas, es decir, quienes eran partidarios de un gobierno con liderazgo fuerte y centralizado, pero a la vez flexible. Entonces, las recientes instituciones deberían garantizar la nueva representación política de la república moderna (Bibby, 1992: 49).

Los elegidos para participar en la Convención de Filadelfia tuvieron mucho en común. Prueba de ello es el perfil político mayoritario entre los asistentes. Conviene subrayar que la gran mayoría tenía alguna relación directa (o indirecta) con sectores profesionales y económicos, de ahí que se les denomine como clase dominante, pues si bien eran representantes de sus comunidades, también representaban a hombres de negocios, comerciantes, abogados, plantadores e inversionistas. La uniformidad de criterios en el mando político se reflejó en la similitud de valores sociales y económicos de los constituyentes. Para Beard, en ellos se conjugaba juventud, educación, habilidad, experiencia política y, en su mayoría, riqueza; su visión primera era la de un país donde gobernarán los más aptos, los más interesados en tener un gobierno que permitiera fincar en la propiedad privada la seguridad del desarrollo económico.⁴

La necesidad de avanzar en esta meta, llevó a este grupo político y a sus ideólogos más importantes a considerar la labor de convencimiento de los demás miembros de su sociedad, en el sentido de que la organización política a elegir debería ser la mejor para resguardar sus intereses, pues consideraban que la política real y

⁴ El historiador progresista Charles A. Beard argumentó que los Padres Fundadores no eran patriotas altruistas, sino plutócratas luchando por sus propios fines: "hombres cuyos intereses como propietarios estaban inmediatamente en juego". El resultado de su labor no representó la culminación del espíritu revolucionario democrático de 1776, sino una contrarrevolución. Por lo tanto, a través del instrumento constitucional —afirma Beard—, un puñado de propietarios conservadores efectuaron un golpe de Estado para defender sus propios intereses económicos y para contener el crecimiento de la democracia popular. A Beard se le ha cuestionado el enfoque de la documentación y, por tanto, sus conclusiones. Se le critica su teoría sobre el conflicto de clases; autores como Brown argumentan que la Constitución de Estados Unidos era, en el fondo, un documento democrático idealmente adaptable a la clase media estadounidense, esencialmente democrática (Beard, 1986).

verdadera no prescinde de la variedad de intereses, y agrupaciones. Ellos mismos eran la representación viva de diversos sectores sociales, que en su mayoría eran abogados y comerciantes; sin embargo, tenían el interés común de crear una nueva forma de dominio político. Otro factor que los aglutinó fue su fe cristiana, dividida en congregacionistas, episcopalistas, luteranos, metodistas, presbiterianos, cuáqueros y católicos romanos. La religión se unió a la política, en el pensamiento y acción de estas personas.

La lucha principal dirigida dentro del grupo fue para convencer sobre las bondades de la unión, término que hacía referencia a evitar el fraccionamiento de la nación, lo que sucedería en caso de seguir siendo gobernados bajo el esquema de la Confederación. Por eso, la mayoría de los escritos de los llamados federalistas aludían claramente al apoyo de la Unión Federal. Los argumentos esgrimidos fueron diversos, no obstante, entre las razones principales de los políticos se ponderaron los beneficios económicos de la unión como la creación del fondo capitalista, ideología inherente que ya estaba presente desde las primeras colonias. Entonces, en beneficio de la unión, también se halla la creación de un mercado nacional que se apoye en una estructura política que le permita crecer y, simultáneamente, configurar la protección de un gobierno flexible, no opresor del mandato económico.

Desde este momento histórico, es posible hablar de una representación política flexible, encaminada hacia varias aristas de interpretación, sobre todo a ser útil a un sistema que se opone al fraccionamiento de las entidades políticas si éstas perjudican los intereses económicos, y que primordialmente aboga por la consolidación de la unión por la república como el modelo más afortunado de gobierno. La nueva relación entre gobernados y gobernantes tendrá como principio cuidar las bases económicas de la unión.

Se pedía a la clase dirigente tener la capacidad de actuar para impulsar una economía nacionalista, mercantilista y proteccionista. La visión económica era interpretada y acompañada por una estructura política que requería, a su vez, el mando de los más aptos. Esta estructura debía reflejar el equilibrio de poder entre los diferentes poderes de la federación. Al respecto, José Luis Orozco señala que la integración política es a su vez un

sistema comercial, marítimo, administrativo y militar compatible con el equilibrio de poderes que la independencia del Poder Judicial garantiza y con otro equilibrio aún más sutil entre los poderes de la unión y los de las autoridades estatales. Pero ello es en gran parte una representación idílica, promisorio, tenue y veladora de otros designios (Orozco, 1978: 27).

Calificar a los delegados como gente con mentalidad continental, no hacía más que referirse a la experiencia acumulada por quienes provenían de zonas urbanas o

del litoral marítimo y las clases más altas. La homogeneidad —que puede llamarse burguesa— ayudó a crear un sentido de responsabilidad colectiva consigo mismos y los distinguió del resto de la población. La confianza que demandaban para la autoridad era esencial para afianzar su posición de ser ellos, la minoría, la representación social de ese principio de gobierno. Confiar en las instituciones de gobierno era confiar en ese sector pudiente, religioso y con intereses comunes.

Sus ideas políticas los llevaron a una visión compartida del comportamiento humano y sus entretrejos políticos, que parten de la idea hobbesiana de una situación permanente de conflicto de una guerra de todos contra todos, y en la que el hombre es el lobo del hombre. Sus argumentos cuestionaban los dogmas del liberalismo racionalista, los derechos naturales, la igualdad y la democracia, como un plan operativo de pluralismo y antiabsolutismo monárquico. Buscaban una república que les permitiera avanzar en una estructura económica que fuera mejor que las hasta entonces creadas (Orozco, 1993: 13).

Al cuestionar el absolutismo monárquico, se inclinaron por favorecer un gobierno con origen en un consenso mayoritario de sus ciudadanos, de ahí su sentido representativo. El principio de “pueblo” es de poca utilidad para explicar el conglomerado humano que sería dirigido; más bien la clase dominante se refiere a los que no son como ellos, categorizándolos como gente. Es en el principio “pueblo o gente” como se identifica una multitud de la que brotará el nuevo gobierno consensado entre los habitantes de un territorio, que se amplía según la demanda económica. Así —asegura Orozco—, “su visión de lo popular, se liga a factores geográficos, económicos y políticos”.⁵

Las enseñanzas de Locke y Hobbes plantean que el hombre pretende la autoconservación, por eso busca imponerse sobre los demás. El hombre libre es capaz de buscar por su propia voluntad el ser miembro de una sociedad política. Este principio complementaba la visión compartida de crear una sociedad libre constituida por comerciantes y terratenientes, firme en el disfrute de su riqueza y la misión de constituir un gobierno de participación y defensor de los derechos del hombre en el sentido de capacidad para tener y usar la propiedad, perspectiva que se retomará para dar cauce al planteamiento del republicanismo y del expansionismo. La visión ideológica de la frontera ligada a la nueva fuerza del nacionalismo, unida a las necesidades esenciales de una comunidad propietaria, había prevalecido para establecer los postulados sobre las ventajas de un gobierno civil.

⁵ Tiene un matiz social interesante advertir que la palabra pueblo es una masa de individuos con un mismo objetivo de vida; en cambio, la palabra gente designa una pluralidad de personas con identidad diversa (Orozco, 1993).

Así, en esa época, el origen teórico del gobierno estadounidense encuentra su sustento en la acción de una élite política con fines comerciales y de dominación inmediata. Esta intervención elitista aporta elementos para explicar la creación de un gobierno representativo, que en su función y estructura logra alcanzar el equilibrio entre el interés público y privado respecto de lo comercial. Los cincuenta y cinco políticos que discutieron y estructuraron la Constitución fueron una élite excepcional por su capacidad de llegar a consensos. La gran mayoría de ellos tenían bienes, riquezas y compartían una buena educación, así como talento y habilidad política. Jefferson los describió entonces como “semidioses” (Dye, Zeigler y Schubert, 1989: 23).

La naturaleza elitista haciendo uso de las enseñanzas de la historia gestó un punto de unión entre la responsabilidad de pensar y de crear un sistema político alternativo a la monarquía. Para ello retomaron en sus propuestas la experiencia de los griegos (particularmente de los atenienses) y la práctica política llamada democracia directa. Para Jefferson, leer y seguir a Tácito y Homero era obligatorio para el estadista que deseara elevar su país a la gloria, mantenerlo en el poder o preservarlo de la ruina.⁶ Ellos tenían claro el momento histórico en que se forma un gobierno y las causas que llevaban a su modificación o a su desaparición. Los creadores de este sistema tuvieron una visión clara y objetiva de los principales problemas que enfrentarían. Uno de ellos era que la estructura propuesta tenía que ser funcional para una población que oscilaba entre dos y medio y tres millones de habitantes, aunque sólo el 85 por ciento de las personas que habitaban ese extenso territorio eran consideradas blancas (Dahl, 1981: 7 y ss.). El compromiso del nuevo gobierno con la unidad entre el ámbito local y nacional materializan la viabilidad misma de la Constitución, que al mismo tiempo estará sujeta a que los ciudadanos se expandan territorialmente dentro del gobierno republicano y no del gobierno democrático. De esta manera —asegura Orozco—, el maquiavelismo del pensamiento madisoniano dicta “ampliar la esfera”; la idea era, pues, aceptar dentro de su sistema político una mayor variedad de partidos, que a su vez representarían diferentes intereses. Esta consigna buscaba evitar la formación de una mayoría que invadiera los derechos de los demás ciudadanos, es decir, pugnar por el derecho político del individuo a participar en el gobierno.

Los líderes del grupo demostraron tener una formación de estadistas peculiares al retomar la historia de viejos imperios; destaca sobre toda la del imperio romano, pero con reservas. Dentro de las principales enseñanzas que recuperaron, destaca la experiencia de gobernar un gran territorio con leyes similares, y fueron más hábiles

⁶ Es lógico que a Jefferson le llamara la atención Tácito por su brillante carrera como senador y por sus obras, las cuales representan un grandioso esfuerzo, ya que refleja una cierta nostalgia por los tiempos de la república y la grandeza romana.

para pensar en la creación de un sistema efectivo de representación política en el nivel local y en el federal, tanto para las pequeñas unidades, como para la visión de un todo de ese gran territorio. La figura política de una república siempre tuvo consenso, lo importante era reinventarla, de manera que les permitiera funcionar como algo nunca antes practicado, que fuera *sui generis* para ese tiempo, donde tuviera cabida el buen gobierno para una nación con un territorio vasto, apoyado en mecanismos efectivos de representatividad. Para algunos estudiosos, estos hombres adquieren la categoría de revolucionarios al establecer la primera gran república nacional o moderna (Dahl, 1981: 7 y ss.).

EL MANDATO POLÍTICO

El nuevo trazo político

Las ideas que encuadran a la peculiar forma que retoma la república liberal pensada por europeos como John Locke y Thomas Hobbes, cobran vida propia en el espacio político que significó la independencia de Estados Unidos. La nueva interpretación por los sectores dirigentes de la Unión Americana de lo que debería ser un gobierno popular contemplaba ventajas y peligros de aquélla. La necesidad de una coerción gubernamental era prioritaria, debido a las posibles amenazas de invasión por parte de las potencias europeas y, sobre todo, el posible intento de recuperar el mando de esas tierras por parte de la Corona inglesa.

La clase dirigente apoyó sus decisiones de manera colectiva. Decidieron debatir de forma colegiada cuáles serían las características principales de la república y para evitar su decadencia. La situación de ser independientes los llevó a debatir sobre cuál era la mejor forma de gobierno para evitar la decadencia política. Su decisión fue favorable hacia el gobierno popular, republicano y constitucional. Este marco normativo sería su fundamento político, en él se encontrarían la responsabilidad política de los tres poderes, asimismo, las normas principales para ordenar los procedimientos para gobernar y la estructura de las instituciones de gobierno (Watson, 1989: 50).¹

Los trazos más relevantes de esta propuesta política se encuentran dibujados en la prestigiosa e histórica publicación titulada *El Federalista*. Entonces, las ideas de estos pensadores las encontramos en un conjunto de ensayos escritos entre 1787 y 1788. Los párrafos de esta obra son considerados como un tratado de ciencia política, su contenido es una forma de hacer política, justificarla y legitimarla. El hecho de ser autores y no el pensamiento de un solo hombre es otro factor particular de este periodo. Los personajes que integraron esta clase dirigente también fueron individuos que vivieron el ejercicio del poder y así reforzaron una práctica acumulativa, una tradición en estricto sentido del gobierno republicano y federal

¹ Los principios griegos y romanos de un gobierno popular son la base del régimen con límites al poder de los gobernantes.

(Orozco, 1993: 13; Crossman, 1974: 108). El fracaso del gobierno que surgió de la Confederación fue notable. Las facciones o grupos de interés que se originaron en cada uno de los estados que la conformaron, junto con la ausencia de un equilibrio de poder, hicieron que los grupos que integraban las asambleas legislativas (como en el caso de Rhode Island), fomentaran intereses contrarios a los demás estados, por ejemplo, emitir pagarés sin elementos de seguridad de que fuesen a ser pagaderos, lo que debilitaba la unidad del conjunto de estados. La necesidad de la unión se ejemplificó por medio de debates expuestos en los artículos que dieron pie al formato del libro titulado *El Federalista*.

La riqueza de esa compilación de textos se encuentra en los escritores que intervinieron para dar forma a ese conjunto de ideas. *El Federalista* es el ejemplo de cómo discutir ideas por medio del debate escrito, resulta benéfico para encuadrar la visión de los sectores privilegiados referente a su imaginario y la proyección política que fundamentaría la creación de una nueva estructura de gobierno. En esos artículos se encuentran y exponen las ideas de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, acerca de lo que sería la estructura política que diera vida a la república moderna. Estos políticos, identificados como los Padres Fundadores por la historia oficial de ese país, son a quienes se debe una buena parte de las ideas que analizan la relación entre república y democracia, dos conceptos que se identifican con el origen del sistema político estadounidense. Sin embargo, es necesario explicar la distinción que se establece entre ambos conceptos para comprender el significado de gobierno indirecto o mixto.

La república flexible, como la llama el politólogo mexicano José Luis Orozco, encuentra un referente obligado a su visión del ejercicio del “buen gobierno” en torno a *El Federalista*, en especial lo escrito en el famoso décimo apartado, destacando un régimen federal. Se menciona que Madison escribió las ideas que dan pauta a las directrices de ese modelo de gobierno popular, en las que la república tendría más ventajas que la democracia. La doctrina también conocida como “democracia madisoniana” favorece el ejercicio de poder bajo la forma de una república, entendida como un sistema de representación política que beneficie a un gran número de ciudadanos y que abarque un gran territorio. Para Orozco, la democracia era una forma de gobierno que suscitaba mucha inestabilidad por las pugnas de poder que se gestan en su interior. Esta situación es un riesgo para los derechos de la propiedad y la seguridad de las personas (específicamente véase el número 10 de *El Federalista*). Es un convencido de poner todo el poder del pueblo bajo una única república. Esta idea de gobierno popular propuesta en *El Federalista* se caracteriza porque el pueblo no ejerce por sí mismo la autoridad. Este principio de mandato indirecto entre gobernantes y gobernados llevó a los forjadores del sistema político estadounidense a la adopción de “un esquema de representación”.

Si bien los gobernantes no harían uso de un poder despótico, tampoco estarían sujetos al mandato directo de sus gobernados, es decir, los dirigentes ejercerán su derecho político de ser los representantes de la nación (Epstein, 1987: 138).

Al incorporar este postulado, los autores de *El Federalista* defendían el sistema republicano representativo. Las ventajas de este sistema radicaban en la posibilidad de tener perspectivas para que se observe el derecho objetivo y, por tanto, se preserven y protejan los derechos individuales. Asimismo, el federalismo representativo prevendría de la dictadura desorganizada de las mayorías. Sin embargo, el debate sobre la construcción de un gobierno tiene características propias en cada sociedad; estas peculiaridades se reflejan en la forma de funcionar de sus instituciones. Una constitución establece relaciones legales entre los dirigentes y los dirigidos; este postulado está en el centro del proceso político de toda nación. Por otra parte, el proceso adquiere su particularidad al determinar las reglas a seguir en la competencia por el poder político y la forma de ejercerlo (Watson, 1989: 50).

La pretensión de construir un gobierno equilibrado en su estructura y función llevó consigo límites y problemas en cuanto a la democracia, entendida con un sentido social más amplio. El sistema estadounidense, en ese momento histórico, únicamente podía llamarse democrático respecto de lo que es representativo de los hombres blancos y propietarios, ya que el sufragio excluyó a esclavos y mujeres, y parte considerable de la población carecía del derecho de voto, como consecuencia de los requisitos exigidos por los estados a los que la Constitución remitió la fijación de las condiciones de elegibilidad (*El Federalista*, 1998: 38).

El elemento importante para sus objetivos de preservar la república, entendida como unión, era la división y, por lo tanto, distribución del poder nacional. Esta dispersión se pensó para crear la necesidad de una constante negociación entre los diferentes centros de poder durante el proceso de toma de decisiones. Lo anterior llevaría a los ciudadanos, y sobre todo a sus líderes políticos a favorecer la solución de problemas en forma pacífica y negociada a través de un beneficio mutuo de todas las partes en conflicto (Dahl, 1981: 13). Así, la unión es una república, siempre y cuando se entienda como una forma de organización política en la que es posible “garantizar el bien público y los derechos privados contra el peligro de la facción” (*El Federalista*, 1998: 38).

En otro sentido, la unión se vincula a la prosperidad política de los estadounidenses, pensada en términos de seguridad ante las guerras exteriores e interestatales, en modos de evitar el despotismo y la insurrección, en impulsar la prosperidad comercial, en bajos impuestos y en un mayor apoyo del gobierno hacia lo económico. Madison da una sustentación compleja de cómo utilizar y modernizar la idea clásica y cualitativa de la política, destacar la idea del bien común y modificarla por una noción realista y cuantitativa del bien público (Epstein, 1987: 22).

El principio republicano se relaciona con una forma de gobierno popular que consiente un juego político entre la mayoría y la minoría, en el que se quiere evitar que la mayoría se transforme en facción dominante e inamovible. El problema de la democracia, ligada a la representatividad, adapta en este caso numerosas formas territoriales y funcionales. Este sistema de poder incorpora la posibilidad de excluir a una pequeña parte o a la mayoría de la población de las decisiones que se toman en la realidad política.

También Hamilton y Jay fueron partidarios de una aristocracia en el poder, pues apoyaron la idea de que “quienes poseen el país deben gobernarlo”. Con esta perspectiva demostraron su desconfianza hacia un sistema de gobierno en el que las tentaciones democráticas, como la intervención directa en el gobierno, llevaran a organizaciones indeseables que limitan el desarrollo de la libertad, entendida como capacidad de tener y explotar una propiedad. Los ideólogos mencionados también basaron gran parte de sus propuestas en el paradigma de la perfección en el gobierno. Entre las tareas principales, se encontraba la de unir las opiniones discordantes de una comunidad en una sola. La negociación de intereses diversos será una primera responsabilidad de un gobierno representativo. La labor de gobernar implica resolver el conflicto político de forma consensada. Así, tendrá siempre una salida democrática entendida como la búsqueda de consenso entre las partes del gobierno involucradas, evitando el abuso de poder de alguna de las partes.

La idea de estos políticos sobre la riqueza sostiene que históricamente se aprecia que ninguna mayoría democrática puede crear riqueza simplemente sancionando leyes. Esta incapacidad de la mayoría democrática se debe a que ninguno de los elementos capaces de generarla se encuentra en estado libre en la naturaleza. De este supuesto se desprende que la riqueza es creada por los individuos: por su ambición, motivación, trabajo, ahorro, inversión, talento para la organización y, principalmente, por el pensamiento y las ideas. En suma, el planteamiento demuestra el determinismo económico de estos políticos y su interés por preservar estos valores culturales como principio de un orden político dominante. Una vez entendido que el interés y la pasión generan la actividad del hombre, y que la justicia y el bien público son los objetivos del gobierno, queda la parte de estructurar la forma en que se garantiza al gobernado una institución que respete su derecho a la libertad política en carácter de propietario (Epstein, 1987: 89).

La idea de representatividad queda sujeta a una actitud pragmática que fluctúa entre las instituciones y los hombres que trabajan en el gobierno. Alcanzar los objetivos del ideal de gobierno será más viable, siempre y cuando se considere la naturaleza humana. Al tener presente la configuración de la naturaleza de los seres humanos, la lucha por los intereses será su mayor punto de equilibrio y, a su vez, su mayor forma de condicionar sus decisiones. Entre los puntos de consenso se

encontró el reconocimiento de que un gobierno de la mayoría en la democracia es un progreso, con la ventaja de poder revocarse mediante el sufragio. Sin embargo, ningún representante de ninguna mayoría, haya sido elegido democráticamente o no, es garantía suficiente de que no abusará del poder que tiene en sus manos, preocupación constante de estos pensadores (*El Federalista*, 1998: 38). Las elecciones no garantizan que las facciones no abusen del poder.

La libertad y la naturaleza humana

Durante el periodo previo a la elaboración de la Constitución, se logró un consenso al reconocer que crear un nuevo modelo de gobierno implicaría la necesidad de enfrentar nuevos problemas. Al abordar la discusión de los orígenes de los posibles riesgos, una vez más se hizo énfasis en la condición humana. La mayoría de los delegados, ya fueran partidarios de la democracia o de la aristocracia, coincidían en que el ser humano se corrompe fácilmente por el poder. La historia de la antigüedad enseñaba lo perecedero de las repúblicas, lo transitorio de la gloria y los cambios de los asuntos humanos. Esta tradición argüía que las repúblicas vivían y morían por la virtud, y que, con el tiempo, el poder y el lujo inexcusablemente originan la corrupción, primer paso hacia la decadencia.

La idea de enfrentar la posible desaparición de la nueva república fue uno de sus mayores temores. Los riesgos estaban ligados a la naturaleza de los hombres. No sólo el hombre era vulnerable por su propensión al pecado, sino que las repúblicas eran vulnerables por su propensión a la corrupción. La historia mostraba que en la incesante lucha entre la corrupción y la virtud, la primera, al menos hasta 1776, siempre había triunfado. De ahí la necesidad de buscar métodos que permitieran cuidar los excesos de los actos de gobierno que perjudicaran los derechos de los gobernados.

La solución al problema de las diferencias provocadas por las facciones está ligada al logro de un bien público realista, es decir, de intereses concretos. Para ellos no tendrá relevancia hablar de un bien público en abstracto, sino del interés, sin importar su índole. Las fuerzas sociales serán para ellos esa representación realista del interés. Para Madison, el interés de la gente es múltiple, de ahí su idea de pluralismo. Para él la gente está motivada por sus intereses, por lo que asume que los representantes tienen que ver por la pluralidad de ellos (Pitkin, 1967: 61).

Asimismo, retoman la problemática de la facción que implica una relación implícita a la naturaleza política del hombre, su forma de razonar, sus necesidades y acciones. El origen de la facción se relaciona con la libertad entendida como “esencial” para la vida política. Los hombres eligen una “vida política”, no sólo una vida animal, quedando así condicionados en su acción. El argumento de los federalistas

plantea la posibilidad de remover las causas de la facción mediante el “dar a todos los ciudadanos las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses”; sin embargo, la realización de este principio resulta “impracticable” para los autores mismos. Y en caso de llegar a este grado de homogeneidad, sería imprudente para la vida política, debido a la abolición de la libertad a que el hombre estaría sujeto (Burnham, 1986: 595).

Por otra parte, el sentido de la palabra libertad se vincula con el de gobierno popular, al motivar en los hombres un sentimiento de orgullo de ser republicanos. Para ellos, elegir esta forma de vida política les permite ejercer facultades que los separan de la “vida animal”. Al hacer uso de la libertad, los hombres pueden “despertar” su deseo hacia “cualquier bien propuesto”, a través de “una debida consideración” de su valor. De esta condición se desprende la existencia de diferentes tipos de hombres y opiniones. De aquí que sobresalga la visión elitista, condición natural, que, según su pensar, lleva a afirmar que los hombres virtuosos se forman opiniones sobre la bondad o maldad intrínseca de los objetos, además de ser patrióticos y amantes de la justicia, virtudes esenciales para la confiabilidad en los gobernantes (Epstein, 1987: 102).

Dentro de los márgenes de acción del individuo, la participación se ubica en el acto de opinar. La necesidad del hombre de decir su verdad se reconoce en la asistencia de la pasión; esta característica del sentir humano se convierte en un elemento políticamente poderoso. Así, los tipos de pasión estarán condicionados al número de hombres que existan para después transformarse en política por influencia de la opinión. El razonamiento llega a su imperativo, los diversos intereses son resultado de las facultades “naturales” de los hombres, pero sólo en la medida que dichas facultades estén “protegidas” por el gobierno (Epstein, 1987: 104).²

La capacidad humana de adquirir propiedad es la base de su derecho, afirma Madison, quien retoma el argumento de John Locke sobre el carácter natural de la propiedad. Locke encontró un derecho a la propiedad en el trabajo de los hombres; en cuanto cada hombre es “propietario de su propia persona”, su trabajo también le pertenece. Es decir, un hombre extiende, a través de su trabajo, su propia personalidad a los objetos producidos; al gastar su energía interna en ellos los convierte en parte de sí mismo (Epstein, 1987: 105).³

² Madison entendía por facción un cierto número de ciudadanos, ya sea una mayoría o minoría del todo unidos y que actúan por algún impulso, pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad. Para remediar las causas de la facción, han de concederse a cada ciudadano las mismas opiniones, pasiones e iguales intereses.

³ El principio señala que el trabajo da un derecho a la propiedad de la tierra, ya que un cultivador toma sólo materiales “casi sin valor” de la naturaleza y contribuye con 9, 99 o 999 a la valoración, a través de su propio “esfuerzo” (Sabine, 1996: 405).

El derecho a la propiedad en el trabajo de los hombres abarca otra esfera de la vida social: la cooperación humana, sin olvidar el hecho de que hay gente que recurre a la acción violenta para adquirir propiedad, lo que en algunos casos implica su negación a someterse a las reglas necesarias para la preservación y el funcionamiento del mercado, situación que conduce a buscar su solución en la creación de una institución capaz de prevenir la acción violenta, hacer posible el funcionamiento del mercado y de la cooperación en la sociedad humana. La anterior responsabilidad será la principal función del gobierno, con una institución que proteja el mercado contra la violencia, es decir, contra la gente que ignora o rehúsa someterse a las reglas del intercambio pacífico de bienes y servicios.

En esta visión particular del gobierno, las intenciones políticas se vuelven acciones para cuidar intereses. Al incorporar esta responsabilidad, nos cuestionamos, objetivamente, ¿cuál es la función del gobierno en términos mercantiles? Y es así —señala Orozco— como el desarrollo de los argumentos de los Padres Fundadores tiene la intención de entender y justificar la función del gobierno y su relación con el interés del hombre a cuidar su derecho a la propiedad, a través de la exaltación pragmática siguiente: la política brota de la economía (Orozco, 1997: 99).

Para comprender la relación entre la economía y el problema de las facciones es necesario entender la función de la propiedad. De hecho, el realismo de Madison tiene como punto central preguntar y descubrir quiénes poseen propiedad y quiénes no. Esta diferencia llevará a intereses distintos en la sociedad. Las facultades de adquisición de los hombres son “diferentes y desiguales”, con diversas “clases” y “grados” de propiedad. Por ello, la desigualdad será un mal necesario bajo este esquema de gobierno, pues los hombres no buscan proteger una propiedad particular, sino más bien sus facultades de adquirir propiedad. Así pues, la prerrogativa principal del gobierno será asegurar la capacidad del hombre de adquirir más propiedad en el futuro.

En estos argumentos —acota Orozco— se encuentra que “quienes son acreedores y quienes son deudores caen bajo la misma distinción. El interés predial, el interés manufacturero, el interés mercantil y el interés monetario, al lado de los numerosos intereses menores, se desarrollan necesariamente en las naciones civilizadas y las dividen en clases diferentes impulsadas por diferentes sentimientos y perspectivas” (Orozco, 1993: 13).

En fin, las facultades desiguales dan a los hombres distintas opiniones y propiedades; el amor por sí mismos los liga ardorosamente a las primeras y los interesa fríamente en las segundas. De esta manera, se establece la presencia de un conflicto permanente entre los individuos, el gobierno republicano tendrá que tener la habilidad suficiente para regular las divisiones que se presenten en la cotidianidad de la vida social.

El sistema se obliga a emitir leyes que vean por el resguardo de los derechos individuales esenciales. Madison, apelando a su elitismo, sugiere que el pueblo no entiende claramente lo que es el bien público, por eso, la necesidad de confiar en la forma de gobierno representativa. La acción legislativa y la justicia como el bien público se sustentan en la cuestión acerca de la existencia de un conflicto continuo entre esos fines. La solución plantea, como la principal tarea de la legislación moderna, el principal objetivo del gobierno: la protección de facultades a través de la regulación de intereses variados (*El Federalista*, 1998: 38).

La negociación como política

En sus escritos, James Madison enfatizaba que las facciones o grupos de interés promueven las divisiones económicas más “comunes y durables”; su regulación es la “principal tarea de la legislación moderna” (Beard, 1986: 14-16). En este planteamiento encontramos referencia directa a la labor del político-legislador como un elemento más de representación flexible al momento de ocupar un cargo de representación local, entendido como distrital. Esta condición poblacional y geográfica lleva al político a ubicar su labor como representante, con la responsabilidad de escuchar las demandas de los actores sociales que viven en ese espacio y que desean participar en la conducción del gobierno.⁴

La representación política de los gobernados en el proceso de la toma de decisiones se vuelve indirecta, delegando su mando a los gobernantes-representantes que, a pesar de ser temporales, presentan múltiples facetas en el ejercicio del poder. Por lo tanto, la relación entre gobernados y gobernantes debe definirse tan ampliamente como la propia gama de las expectativas populares en relación con el gobierno electo y, por ende, en relación con los líderes políticos. La necesidad de un liderazgo en el gobierno con carácter representativo, bajo el supuesto de una república nacional, se halla en relación directa con sus responsabilidades, entre las que encontramos su forma de entender y evitar el abuso de poder, los peligros de la facción, la libertad, la propiedad y las tareas legislativas.

En última instancia, el gobierno popular comprende el respeto a la libertad pública en sentido de poder elegir a sus representantes. Dicha práctica política encuentra su antecedente en el gobierno inglés, basado en un sistema de representación electoral que supone la elección de un único diputado por cada distrito. Esta forma de organizar un gobierno representativo se sustenta en que los representantes deben serlo de un cierto número de ciudadanos. De ahí que la representación se liga a un criterio cuantitativo (Sartori, 1974b: 308; *El Federalista*, 1998: 225).

⁴ Consúltense la Biblioteca Jurídica Virtual, en <<http://bibliotecajuridica.org/libros/4/1968/5.pdf>>.

El ejercicio legislativo será una tarea en la que se busque reforzar las leyes de la naturaleza, a partir de la opinión del legislador, cuyo desempeño se hará bajo lo subjetivo de creer en las virtudes individuales. A partir de lo anterior, se presenta un rompimiento con la primera visión —predominante sobre todo durante la Edad Media— de la relación de mandato que había entre el legislador y sus representados. En esta nueva etapa, el mandato imperativo no será el futuro de los nuevos principios de la moderna representación política, basada en el mandato indirecto. El legislador será representante de un poder federal, es decir, de toda la nación; esto le permite ser a su vez del interés nacional y lo capacita para intervenir en el juego de intereses a nivel local, estatal y federal (Sartori, 1974b: 307).⁵

Los legisladores se consideran “hombres virtuosos”, siempre y cuando, al ser funcionales, resuelvan los problemas que tiene toda sociedad, y a su vez logren sus objetivos particulares. Cumplir con este objetivo nos lleva, una vez más, a plantear la paradoja entre mayoría y minoría en la estructura de un gobierno mixto, pues la acción consiste en integrar las demandas sociales al sistema político por medio del respaldo otorgado a través del voto de la mayoría, pero la decisión la toma una minoría.

El argumento se extiende y define a los legisladores como hombres de Estado, que al juzgar son, de hecho, “abogados y partes”; esto simplemente porque son seres humanos con intereses propios, o porque hablan por los intereses de los constituyentes. El debate se torna otra vez complejo en la distinción de varios conceptos, como el de justicia con un gobierno popular, bien público, facciones, intereses, derechos, minorías y mayorías (Grazia, 1967: 305).⁶

La relación entre el buen gobierno y la tarea de los legisladores se vuelve esencial. De igual forma, se desprende que un buen legislador ha de considerar tanto la justicia como el bien público. La forma de entender estas simetrías y asimetrías en las funciones políticas de estos hombres “virtuosos” se halla en su labor política. Su trabajo se relaciona directamente con la forma de impartir justicia y servir al “bien público”. Aunque la justicia era objeto de una alarma generalizada, sólo una élite de los “ciudadanos más virtuosos y considerados” estaba comprometida con aquélla, con la pretensión (al menos) de la protección del derecho de cada hombre a ejercer sus facultades (Epstein, 1987: 121).

Con la expresión “interés del pueblo”, Madison indicaba que el tema sigue siendo el bien público, más que los derechos de alguna parte del público. El pueblo

⁵ Este supuesto parte de que los gobernantes son responsables y han de rendir cuentas ante los gobernados.

⁶ En este sentido, se dan las expectativas populares en relación con el gobierno. Bajo estos argumentos encontramos la justificación de una clase autodisciplinada, habituada a la presencia de personalidades rectoras e individuos de estatus elevado, que puede manejar una colectividad política durante un largo periodo; la masa de la población, tarde o temprano, debe sucumbir ante la tentadora elección de lo grande sobre lo pequeño, la majestad frente a la insignificancia, los sentimientos frente al cálculo.

es considerado como un todo vulnerable a los malos hombres. Un “cuerpo elegido” no es garantía de una buena elección. Los “otros medios”, además de la intriga y la corrupción, presumiblemente incluyen la confianza en la ingenuidad de un pueblo con comprensión defectuosa del bien público (Epstein, 1987: 136).

La protección es respetar la “libre elección” de dichos hombres. Los legisladores justos han de considerar los méritos de la vida manufacturera y de la vida granjera. Para Madison, el bien público reclamaría políticas que permitieran que algunos hombres fueran inmerecidamente ricos lado bien estimularía a algunos hombres a vivir una vida moderada. Así es como el bien público resulta una condición de los derechos privados, los cuales aparecen aquí como medios necesarios para el bien público.

En relación con el sentido de los “hombres de Estado ilustrados”, Madison comparte la ambigüedad que antes señalamos en la influencia de la opinión sobre la pasión. Para Madison es imposible que los estadistas ilustrados coordinen y logren plegar los intereses opuestos al bien público; concluye que “las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos” (*El Federalista*, 1998: 38).

El sentido plural del bienestar

Estos hombres de Estado son seres cuya razón vela para que los intereses permanentes y agregados sean un bien mayor que su propio interés, o simplemente comprendían los efectos “indirectos y remotos” que llegarían a tener sus políticas para su propio bien. Es decir, dar prioridad al interés privado, ubicado en un plano concreto, y no quedar en la especulación que en muchas ocasiones significaría usar, en palabras de los políticos, el bien público. En la medida en que el bienestar tiene distintas significaciones para los diferentes individuos y grupos, es necesario construir una concepción realista de la democracia.⁷

La creación de *El Federalista* corresponde no sólo a la necesidad de dirigir el debate interno en un momento histórico, sino que, mediante sus premisas, erige el muro de contención al liberalismo racionalista y radical, a punto de desatarse en Europa. Los creadores del sistema político favorecen la elasticidad política y la dogmática realista, rechazan todo lo que sustrae al sistema de las alteraciones localistas o mayoritarias.

⁷ Tanto Weber como Schumpeter han hecho una crítica a la teoría clásica de la democracia que supone que los gobernantes actúan para llevar a cabo la voluntad del pueblo. Schumpeter niega la posibilidad de una *volonté générale* y del “bien común”; además considera que “ambos pilares de la teoría clásica se desmoronan en polvo inevitablemente” (Zabludovsky, 1993: 46).

James Madison respondía al problema de la representación proporcional en el Legislativo al afirmar en el artículo 55 que “nada puede resultar más falaz que el fundar nuestros cálculos políticos sobre principios aritméticos”. Según su criterio, la idea de crear un gobierno diferente a los que hasta entonces existían, también buscaba una representación que no se basara en los simples “números políticos” de la democracia.⁸

En ese mismo sentido, desde sus primeros escritos Alexander Hamilton previno contra la más destructiva de las pasiones políticas: la desunión alentada por los números. Recuperaba a Hobbes al señalar que “el vigor del gobierno es esencial para la seguridad de la libertad”, la fuerza es garante de la propiedad privada. Para cubrir la dimensión cualitativa de su republicanismo, Madison bosquejó un “plan de representación de un cuerpo escogido de ciudadanos”; este organismo tendría, entre otras tareas, perfeccionar y ampliar las opiniones públicas. El verdadero interés del país —argumenta Orozco— se discutirá mejor en la sabiduría de quienes se apartan de la multitud, cuyo patriotismo y amor a la justicia no estén dispuestos a sacrificarlos ante consideraciones temporales o parciales (Orozco, 1993: 13).

Mediante argumentos como los anteriores, encontramos la justificación de la necesidad de agrupar en un conjunto u órgano político a los hombres de Estado, el cual sirva de base para la formación y trabajo de una élite. En esta visión, el bien público se halla vinculado a los diferentes intereses. Así, el gobierno popular contempla otro ángulo, el existente entre el interés local y el interés nacional. Los legisladores deben estar “comprometidos” con el bien local, pero también han de “buscar” lo mismo en el ámbito federal. De esta manera, una esfera más pequeña entrega un bien público, más simple, accesible e inmediato. Así, la otra diferencia entre un gobierno republicano y el gobierno democrático es su dimensión, es decir, el “número de ciudadanos” y la “extensión del territorio” (*El Federalista*, 1998: 40).

Desde esta lógica, Madison solicitó que la Constitución de la Unión Americana dividiera el territorio, con el objetivo de facilitar su gobernanza. Esta propuesta busca que las principales tareas de un gobierno mantengan sanos unos estados para sofocar a otros, que proscriban las agregaciones sociales que generen la concentración total de la fuerza y que ésta quede fuera del ámbito de la probabilidad humana. En suma, el interés de estos políticos fue lograr un gobierno representativo, capaz de funcionar para necesidades sociales diferentes. La ventaja superlativa de Estados Unidos sobre los gobiernos antiguos radicará “en la exclusión total del pueblo en su capacidad colectiva” de la toma directa de decisiones. La sociedad democrática es la que se mueve y divide por la existencia de grupos con diferentes intereses.

⁸ Artículo 55 de *El Federalista* (1998).

EL PODER DE LOS SECTORES SOCIALES

La participación social

Tradicionalmente, los estudios sobre el Congreso parten de un liberalismo acrítico que entiende la relación legislador-ciudadano a través del ejercicio de una representación política temporal; es decir, sólo en términos del derecho político de elección de legisladores, no como un proceso continuo de negociación de intereses concretos, situación contraria al espacio social de representación que su sistema otorga a los grupos de interés. En la mayoría de los estudios funcionalistas, la labor política de los legisladores no escapa de considerarse de manera ambivalente como un fenómeno político aislado del proceso democrático, alejado de la lucha de intereses y del conflicto social.

Los canales de participación social con los que cuenta la institución legislativa son diversos, aunque la condición para ser empleados por los sectores sociales está condicionada a factores externos. En la actualidad, este modelo de Poder Legislativo es objeto de admiración de una buena parte del mundo político, que concibe al sistema estadounidense como la democracia liberal por excelencia, además de considerarlo el sistema que permite el mayor margen de representación y participación política. Entre las primeras ideas que se escribieron al respecto, encontramos que se aludía a dos conceptos clave del pensamiento político: la igualdad y la libertad.

El primer autor clásico que se cuestiona qué tipo de sociedad democrática existe en Estados Unidos es Alexis de Tocqueville. Él se interesa por el fenómeno de la libertad y la igualdad en esta sociedad. Respecto de la libertad, él afirma que penetra cada aspecto de la vida democrática. Para Tocqueville la igualdad es de inteligencia y de condiciones; el gusto por la igualdad es siempre racional y la libertad es una pasión, un sentimiento (Tocqueville, 1988: xxxiii).

Al ligar la igualdad con la razón, Tocqueville afirma que el egoísmo se vuelve individualismo. De ahí que —para autores como Orozco— “la base económica real de la política y vía conductivista de mediación entre la irracionalidad de las masas y la racionalidad de las élites, es el individualismo intercambista-consumista” (Orozco, 1978: 309). Para Tocqueville era posible hablar de un despotismo democrático. Su preocupación es que, si bien este modelo de gobierno dejaba en libertad el cuerpo

del individuo, el daño se manifiesta al oprimir el alma. Explica que la tiranía que se presentaría sería la de la mayoría, en tanto que el despotismo se manifestaría a través de la tiranía mental y social de la mayoría.

De esta manera, el futuro sería el de una cuasi sociedad de bárbaros iguales, “cerrando el ciclo histórico con un Estado despótico que se prolongaría indefinidamente [...]; la nueva forma de despotismo es compatible con la elección. Los hombres salen de vez en cuando de su servidumbre para elegir a sus tiranos, y vuelven de inmediato a caer en ella” (Nolla, 1988: Introducción). Esta conclusión es una crítica a las limitantes de la democracia electoral; paradoja aún vigente para entender los graves problemas sociales en que se desarrolla la vida en muchas sociedades que se reconocen como democráticas, liberales y representativas.

Tocqueville advertía que en un mal régimen democrático existe un predominio insoportable e ilimitado de la mente sobre el corazón, de la igualdad sobre la libertad. Sin embargo, ofrece la posibilidad de la existencia de una verdadera democracia, no sin condicionarla a ciertos elementos sociales, entre los que destaca la participación del ciudadano en la libertad. Esta definición es complicada, desordenada y arriesgada, al ser la libertad un sendero que se abre al hombre y que atraviesa parajes siempre distintos, y deja a Dios la responsabilidad de trazar el camino hacia la igualdad, el otro gran vértice democrático.

Si bien el igualitarismo resultaría paralelamente el aspecto dinámico del orden social y el principio del desarrollo social, es cierto que no será ajeno a la lucha contra el principio de libertad. Es la lucha entre principios contrarios la que produce calor y el movimiento de ideas, a veces el desorden que tendrá como vida el conflicto social, pero también la circulación de ideas y sentimientos comunes que nutre la sociedad.

Tocqueville señala que el comportamiento económico depende del político y no a la inversa. Por su insistencia en el igualitarismo y en la separación del poder, la riqueza y el estatus, así como en su previsión del totalitarismo como resultado de la nivelación de las clases, afirma que la verdadera igualdad porta el germen del despotismo.

Las ideas políticas de Alexis de Tocqueville son de las primeras en reflexionar sobre la naturaleza de la sociedad democrática y singularmente valiosas por la diversidad de temas que desarrolla. Demostró inquietud por saber si la libertad individual sobreviviría en una sociedad democrática. Esta interrogante lo llevó, al igual que a Madison y a Hamilton, a ser partidario de un sistema político que limitara el poder del “pueblo” o, mejor dicho, de la “gente”, así la democracia inmoderada lleva a la omnipotencia del pueblo, por lo que el poder en manos del pueblo no es una ventaja, sino un peligro. Al igual que los dos pensadores anteriores, teme y, por ende, le preocupa la democracia inmoderada, es decir, la democracia directa.

La solución tocquevilleana es la democracia moderada, esto es, un régimen representativo. Así, encontramos que las condiciones para establecer esta democracia moderada tienen que ver con la función de los legisladores. Tocqueville no es partidario de que los representantes “populares” se sujeten al “dominio” de los electores, rechaza el mandato imperativo. Al tomar esta postura, afirma que los legisladores serán representantes de la nación, por lo tanto, “ejercerán verdaderamente esa soberanía”.

Por otra parte, si bien es partidario de que exista una división efectiva de poderes, también enfatiza que sobre todo se ha de cuidar que los poderes Ejecutivo y Judicial no dependan del Legislativo. La falta de confianza en este último radica en que, para Tocqueville, éste era el poder con mayor libertad de acción sobre los demás que existía en ese entonces en la Unión Americana.

En este sistema político, el fenómeno del asociacionismo, las formas que adopta y las funciones que asume son, sin duda alguna, un elemento central para explicar la forma de participación política en una sociedad democrática.

Los otros centros de poder

Otro problema que obsesionaba a Tocqueville era el poder en los modernos Estados democráticos, principalmente la relación entre el poder político y las autoridades sociales “secundarias” o intermedias. Así, la función de las autoridades intermedias en la democracia es un tema primordial de su teoría. Aquí encontramos, una vez más, que la libertad sólo existe si hay unas autoridades que actúan como contrapeso y amortiguador entre el individuo y el gobierno central. De ahí que se afirme que fue el primer gran representante de la idea de comprender la democracia como la forma de gobierno que necesariamente implica un equilibrio entre las fuerzas del conflicto y el consenso.

Las reflexiones de Alexis de Tocqueville enfatizaban en los “cuerpos intermedios” como actores autónomos y capaces de contrarrestar un Estado atomizado o totalitario (Lipset, 1981: 23-26). La naturaleza política de la asociación está ligada a entenderla como un medio para proteger y promover los intereses del ciudadano de un gobierno no equilibrado, es decir, absoluto. En esta doctrina, las asociaciones voluntarias, el poder y la independencia de las comunidades locales, las profesiones (especialmente la jurídica) y el sistema de división de poderes del gobierno democrático son las bases efectivas que frenarían los poderes de la opinión mayoritaria y de la centralización administrativa. Estos últimos son peligros latentes en un sistema democrático. Al respecto, Tocqueville observaba:

Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir [...]; sin embargo, la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, está obligada a tomar una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Éstos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros, y su ardor se acrecienta con su número. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella (Tocqueville, 1988: 207).

Así pues, Tocqueville identifica estos cuerpos intermedios con formas asociativas de participación política que denomina “sociedades”, las cuales son otra característica fundamental del modelo democrático estadounidense que tanto le impresionó. Tocqueville siempre observó asociaciones en todos los niveles de esa democracia que para él era moderada, pero a la vez liberal. De igual manera reflexionó sobre un gobierno democrático que, si bien favorecía la libertad individual, tenía su fundamento en el principio de igualdad política y en el sufragio universal. Estas dos últimas características también serán la base para legitimar la participación política en este régimen de los cuerpos asociativos.

Sin embargo, para nuestro análisis lo importante es destacar lo concerniente a sus ideas sobre la creación de nuevos centros de poder intermedios, que son los mecanismos más efectivos contra el abuso del poder. De ahí que presente en su esquema otra forma de la división del poder (de carácter horizontal), en la que los llamados “cuerpos intermedios” frenan en términos reales el poder central. Tocqueville escribió en favor de esta tercera forma de control del poder político, que además gestaría una sociedad participativa. De ahí la identificación de una sociedad participativa con una sociedad democrática, puesto que son aspectos inherentes que se retroalimentan. De lo anterior se desprende que favorecer estas formas asociativas será privilegiar un tipo de sociedad representativa que defienda un gobierno equilibrado.

La diversidad de los grupos sociales

La diversidad en la naturaleza de los grupos sociales conlleva a la necesidad de ofrecer una definición general de aquéllos para tener en cuenta las diferencias y semejanzas en las formas de participación dentro del proceso político. Si bien los grupos sociales se han diferenciado a partir de los más diversos criterios, conviene elaborar una clasificación que permita tener una visión de conjunto de los varios elementos que se consideren al estudiar su naturaleza, su capacidad de participación en la política y así ordenar los factores que determinan su naturaleza representativa como un pro-

blema de recursos políticos, con el fin de intervenir e influir en los diferentes lugares donde se toman las decisiones (Wilson, 1990: 40).

Los grupos formales son los que cuentan con estructuras definidas de organización, lo que implica delegar tareas concretas a sus miembros, quienes determinan sus acciones y decisiones en relación con las metas de la organización. El trabajo de los legisladores en el sistema de comités y subcomités es un buen ejemplo de este tipo. En contraste, los grupos informales, que también abundan en la vida legislativa, son alianzas que carecen de una estructura formal. Estas organizaciones se consideran formas naturales de un entorno laboral que surge en respuesta a las necesidades temporales, un excelente ejemplo de ello son los grupos de interés y las alianzas políticas en torno a una iniciativa.¹

En no pocas ocasiones, los trabajos que retoman el tema de los grupos establecen categorías como grupos de interés, grupos de presión, cabilderos, de interés especial, corporaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, grupos altruistas, grupos no lucrativos, ONG, grupos de investigación conformados por especialistas (*think tanks*), Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC), entre otros. Estas clasificaciones derivan en una comprensión poco clara de la importancia de cada uno de éstos para el sistema de participación política que fomenta tanto el sistema político en general, como la estructura del Poder Legislativo en particular. Ya se ha mencionado que los grupos de interés son un elemento central que define al sistema de democracia representativa de Estados Unidos. En este sentido, es verdadero que la tendencia a la organización y a la asociación en diversas formas grupales es típica de la política moderna y responde a necesidades reales (Cerroni, 1992: 97).

Así pues, se entiende que todo grupo, organizado en torno a un beneficio privado, recibe el nombre de grupo de interés, aunque es posible también la existencia de grupos con un interés de gobierno; por ejemplo, los funcionarios de alguna dependencia gubernamental organizados por un interés común en particular, a los cuales también se les consideraría grupos de interés. La diferencia entre grupo de interés y de presión para muchos autores no existe, y si se presenta es mínima. Ésta surge cuando el grupo de interés decide intervenir por medio de acciones concretas —aunque no se considera el alcance de las mismas— en algún punto de decisión gubernamental; a partir de esa acción, sea eficaz o ineficaz, se le denomina grupo de presión.

En otro orden de ideas, cuando estos grupos de interés tienen un reconocimiento gubernamental, también llegan a recibir el nombre de grupos de cabildeo (*lobbies*), cuya aparición en el sistema político estadounidense data de 1808.

¹ Véase <<http://lema.rae.es/drae/?val=grupo>> y <<https://www.boundless.com/sociology/understanding-government/the-u-s-political-system/lobbyists-and-special-interest-groups/>>.

La enorme variedad de grupos de cabildeo o grupos de gestoría que existen en Washington se calcula en más de mil quinientos, cifra aproximada de las organizaciones que ejercen presión sobre el gobierno. En Estados Unidos, la labor de cabildeo o gestoría política tiende a tener una connotación asociada primordialmente con el sector de las actividades de los grupos de presión que se concentran en la legislatura federal y en las estatales, buscando proteger, ampliar (y en otros casos consolidar) el beneficio de sus intereses particulares por medio de una ley pública.

Líneas atrás se explicó cómo Tocqueville fue uno de los principales observadores de la importancia del fenómeno del asociacionismo, como instrumento del individuo para defender ante el gobierno los intereses que deben de prevalecer. Esta fuerza de hacer efectivo el derecho a asociarse ha sido una constante en la lucha política de ese país desde el siglo XVIII; las ventajas que aquel teórico observaba no han perdido vigencia, como la afirmación de que los integrantes de una asociación o grupo se unen en torno a un mismo fin (Tocqueville, 1988: 207).

En ocasiones, la principal fuente de examen crítico externo de la acción legislativa se basa en el punto de vista que tengan de aquélla uno o más grupos de presión. Un importante rasgo de la coexistencia en este modelo es que, sobre ciertos temas, grupos que de otro modo serían antagónicos, llegan a formar una coalición basada en el desarrollo de un interés único. Además, la participación de los grupos en el contexto de la democracia liberal y representativa del sistema estadounidense ayuda a justificar y ejercer un sistema formal de enlace entre gobernados y gobernantes.

Lo anterior no impide que existan grandes diferencias entre los grupos; los más poderosos tienen sus oficinas centrales en Washington con gente altamente capacitada en sus equipos de trabajo, donde no necesariamente se ubica a las personas que emplean como sus gestores profesionales (*lobbyists*). Sin duda, los gestores más numerosos son los que trabajan para corporaciones y asociaciones de negocios, a diferencia de otros grupos con fines diferentes, como las organizaciones ecologistas o los grupos encargados de “vigilar” al Congreso, que tienen menos personal y, si es el caso, gestores profesionales de medio tiempo para defender sus intereses (Keffe, 1988: 167-174). La flexibilidad de la figura de la corporación permite que un sinnúmero de organizaciones privadas se aglutinen de tal forma que dan vida a grupos de interés que llegan a manipular si no directamente a los gobernantes, sí los tiempos y pasos que conforman lo cotidiano en la lucha por el poder.

El escenario político de los grupos de interés está en continuo cambio. Dentro de la diversidad de grupos, destacan por su interés central en el proceso electoral una forma peculiar de participación colectiva, son los llamados Comités de Acción Política (o PAC). Esta agrupación permite a las corporaciones, asociaciones comerciales, sindicatos y otros grupos crear comités de campaña que tienen la misión de recolectar aportaciones de sus empleados y miembros, y redistribuirlos a los candidatos

federales y a las organizaciones de partido. La creciente influencia de este tipo de grupos ha obligado a regular las aportaciones financieras a la vida política. Sin embargo, el trabajo de estos PAC representa una razón poderosa que justifica la desconfianza hacia la forma en cómo se realiza la política actualmente en Estados Unidos. Muchos periodistas, reformistas y también algunos miembros de la clase política son escépticos acerca del control sobre este tipo de grupos y de las contribuciones hechas a las campañas en todos los niveles, pero particularmente en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El alto grado de dependencia financiera del sistema electoral de estos grupos de interés especiales condujo a que el electorado se frustre y, por consiguiente, sienta menos estima por las instituciones representativas como el Congreso. El número de los ciudadanos que se abstienen de votar es considerable en cada elección de legisladores y de presidente de la república (Herrnson, 1998: 39-43).

Así, tanto individuos como grupos de interés canalizan su apoyo a los diversos procesos electorales a través de sus organismos. Estos comités temporales, en algunos casos, trabajan para proporcionar el voto de los miembros de su sector social a favor de un candidato o, por el contrario, realizan campañas para que no voten por un determinado candidato (Bibby, 1992: 348).

Entre las grandes asociaciones de negocios, industrias y finanzas, sobresalen la Asociación Nacional de Manufacturas (National Association of Manufactures, NAM), la Cámara de Comercio de Estados Unidos (U.S. Chamber of Commerce), la Asociación de Transportistas de Estados Unidos (American Trucking Association), la Asociación de Médicos en Estados Unidos (American Medical Association), el Sindicato Obrero de Estados Unidos (The American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization, AFL-CIO) y la National Rifle Association, entre otros grupos.

Los gestores profesionales

Los gestores profesionales son representantes privados de las organizaciones o corporaciones; al ser ellos los *emisarios* de una organización en concreto, están sujetos al mandato imperativo, es decir, estas personas tendrán que sujetarse a la política o a la forma de hacer política de los organismos sociales a los que representan. Sin embargo, cabe aclarar que existe otro subsistema de intermediación entre las relaciones privadas y las instancias gubernamentales. En este nivel aparece como figura central la labor de los gestores profesionales, personajes que son los representantes directos y, en su mayoría, pagados, de grupos de interés especiales.

Son personas con experiencia política, incluso este grupo de profesionales de la política está integrado por un número considerable de ex funcionarios de la

burocracia y ex miembros del Congreso. Estos gestores trabajan para corporaciones importantes. Baste mencionar que en el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos el gobierno mexicano de ese entonces tuvo que contratar los servicios de personajes de la alta política de Estados Unidos como Henry Kissinger.

Es común que los representantes del Congreso o los senadores, después de que concluye su cargo, se dediquen a crear su bufete o consultoría para desempeñar estas labores, aunque por lo general la profesión que más se apega a este tipo de gestoría es la abogacía, debido a que tienen que manejar la lógica muy complicada de las leyes estadounidenses para saber dónde o en qué parte intervenir para modificar una iniciativa que, de una u otra manera, beneficie a sus clientes.

Existe otro tipo de gestores: los encargados de representar a las organizaciones en favor de los derechos civiles u organizaciones ciudadanas (en la mayoría de los casos), por ejemplo, el Consejo Nacional de La Raza recurre a sus propios elementos para que vayan a hablar con los diputados y tratan de convencerlos. Es así como existe una diferencia entre los gestores en Washington.²

La forma en que trabajan los legisladores es muy diversa, la historia estadounidense está llena de problemas de soborno o problemas de intervención de forma no reglamentaria. De igual modo, estos personajes también trazan las estrategias de las corporaciones o las asesoran para ver cuál es la mejor forma de negociar, ya sea en lo individual, con un legislador, con grupos o en los comités. Ellos están bastante bien enterados de lo que sucede en el Congreso en su plural dinámica.

Cabe señalar que estos personajes han sido fuertemente criticados; prueba de ello es que se ha cuestionado su labor en un sistema transparente (otro de los supuestos principios que sostiene el sistema político de Estados Unidos), así que esta actividad se ha querido controlar por medio de leyes, las cuales surgieron a partir de los años setenta. Los gestores profesionales son parte medular de la conexión entre los grupos de interés y los legisladores. Su trabajo es importante si se quiere entender cómo operan las diferentes fuerzas para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores.

La “racionalidad política” de los grupos

El sistema legislativo estadounidense favorece a algunas organizaciones, por ejemplo, a los cuerpos representativos de los diversos sectores sociales y económicos.

² Por citar un ejemplo, véase el Consejo Nacional de La Raza, “Puertas cerradas: barreras de vivienda para los hispanos”, en <http://www.nclr.org/index.php/publications/puertas_cerradas_housing_barriers_for_hispanics/#sthash.3ymqnlA6.dpuf <http://www.nclr.org/>>, consultada el 19 de julio de 2013.

La forma más común de las redes intermedias son las corporaciones. La dinámica de estos cuerpos privados implica diversos sectores, que van desde el comercial hasta el sindical y, de igual manera, del teórico al ideológico; su racionalidad política crea un cuerpo sólido llamado interés público.

La discusión acerca del interés general (*public interest*) es uno de los fundamentos del análisis filosófico e histórico de la realidad política estadounidense. Para autores como Arthur Bentley, el interés general no existe porque nadie ha propuesto una definición coherente. Los grupos de interés gestan una verdad que pretenden externalizar. La acción del Estado no es ni será más que la resultante de la interacción de los grupos organizados, dentro y fuera de la política, y la sociedad no es más que la suma de los grupos que la componen. Otros especialistas, como T. Lowi y B. Ginsberg (1992), sostienen que la realidad no se analiza si no se toma en cuenta la evolución institucional. Entre más se ha acrecentado el papel del Estado estadounidense, más se ha delegado la dirección de los quehaceres a los grupos de interés, en tanto el modo en cómo se deciden las cosas es más importante que el resultado de esa decisión. Desde entonces, las políticas públicas se han vuelto, a su parecer, irracionales, ineficaces y antidemocráticas; responden a las necesidades de ciertos grupos que *jalan* cada cual por su lado, soslayando o pisoteando el interés general (Toinet, 1994: 435).

Los grupos de interés son los representantes de grandes cuerpos socioeconómicos organizados dentro del sistema político, grupos que a menudo han estado unidos por intereses, estilos de vida, lazos matrimoniales y vida social; también ha habido entre sí algunos conflictos serios. Un ejemplo de estas organizaciones son la General Motors y Du Pont, las cuales están involucradas en numerosos productos de docenas de líneas. Estas organizaciones raras veces ejercerán una presión total sobre una ley particular, porque sus intereses están muy diversificados. Una división de la compañía General Motors o de la empresa Du Pont quizá desee un arancel protector para su especialidad, mientras que otra división querría que se fabricara un producto para exportación, o quizás apelaría por el libre comercio. Las corporaciones también contribuyen a las creencias, como es el caso del poderío aéreo de ese país, relacionado con la persistencia de las tradiciones militares y los hábitos populares de las industrias de aviación y electrónica.

Los grandes intereses sociales y económicos han sido un argumento para influir sobre los sistemas políticos y de comunicación de Estados Unidos; las múltiples guerras o conflictos bélicos en los que ha intervenido, sobre todo en el último siglo, son muestra de lo anterior (Orozco y Olvera, coords., 2013: 31 y ss.; Deutsch, 1974: 284 y ss.).

El fenómeno social de las corporaciones y su representación como grupos de interés ha llamado la atención de pensadores clave. Karl Deutsch dividió en dos a los llamados grupos especiales: el primer grupo, según sus aptitudes y características

de acción; el segundo, de acuerdo a las tendencias a trabajar en ciertas condiciones y de modos absolutamente específicos. Para él, algunos de estos grupos tienen diferencias, a veces marcadas, otras no, para convocar la movilización de sus miembros. Entre los rasgos más destacados encontramos su capacidad de organización y de actuación.

En la actualidad, la revolución informativa, sobre todo el uso de los medios electrónicos, conduce a que los grupos de los estratos medios y superiores multipliquen sus ventajas operativas en términos de recursos económicos y políticos, en un sistema político ideado para responder a la presión que se ejerza sobre él, lo anterior crea nuevos escenarios. Los sectores dominantes de la economía son los poseedores de las formaciones más aptas para realizar actividades profesionales de dirección, pues no sufren con la actual demanda laboral de “especialistas”. Además, poseen capacidades psicológicas y sociales, pues están preparados para enfrentar una situación en la organización y consolidación de ciertas formas de estructuración respaldada tanto con los pertinentes recursos humanos, como con los medios informativos y demás fuentes o personal especializado para detectar y supervisar todo aquel fenómeno, situación o suceso que represente, mantenga o amenace su capacidad organizativa para reproducir sus intereses (Deutsch, 1974: 284 y ss.).

Este sistema de representación paralela permite diferenciar los grupos pobres, que en su mayoría carecen de los recursos más sofisticados de información, así como los recursos económicos que son condiciones importantes para una praxis política efectiva. Los grupos menos poderosos siguen los pasos de los grupos privilegiados o dominantes, pues carecen de una disciplina organizacional, explicado esto a partir del mal uso de los pocos recursos políticos. Los intereses que mueven a los grupos menos fuertes sólo logran una pequeña porción del botín, pues ya ha sido retirada la mayor parte de las ganancias por parte de los diferentes grupos de estrato superior, pues la actividad de éstos es más dinámica, informada, cuentan con más tiempo y dinero para la planeación; en fin, son los más orientados para ejercer el poder (Deutsch, 1974: 284 y ss.).

Otra ventaja organizativa de las corporaciones son sus aparatos jurídicos y administrativos. Las comisiones nacionales de ciertos grupos de presión empresarial están constituidas en su mayor parte por abogados, directores de compañías, editores y propietarios de periódicos, de estaciones de radio y televisión, de agentes de valores inmobiliarios, de directores de bancos, de compañías de finanzas, mismos que usan los diversos medios que les proporciona su trabajo para presionar e influir en las peticiones que hagan a los líderes de los partidos, a diferencia de las tácticas empleadas por los grupos de granjeros y sindicatos, quienes emplean manifestaciones como “técnicas de petición”, utilizando la fuerza de sus votos, más que el dinero o las influencias personales. Las tácticas también son importantes.

Así, el Congreso es una institución que no está ajena a toda esta dinámica de grupos, muy por el contrario, es el cuerpo central a nivel federal donde se gesta el pluralismo político, el derecho de petición y las diversas técnicas de los múltiples actores que intentan intervenir e incidir en la conducción del gobierno. De ahí la importancia de analizar la estructura y el proceso legislativo como órganos de intermediación de los diversos y complejos intereses que dan vida, día a día, a ese modelo liberal que antepone el interés económico al político, a partir del manejo racional de unos cuantos grupos organizados ante la mayoría poco activa e interesada en esa dinámica social de participación y representación políticas.

Dentro de la vida política de una sociedad, los grupos de presión tienen la opción de ser autónomos a los partidos políticos, lo que los convierte en una alternativa para que los individuos tengan una forma de representación y mediación de algunas de sus necesidades, o aspiraciones diferentes a las que les ofrece el partido político.

Para autores como Holtzman, una de las mayores diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos radica en el punto focal de su atención. Los partidos políticos están inevitablemente interesados (de una u otra manera) en los asuntos de gobierno. Su verdadero propósito es público y están deseosos de obtener las mejores posiciones políticas para gobernar. En cambio, los grupos de presión están interesados en asuntos particulares y en asesorar las políticas de gobierno (Holtzman, 1970: 606).

Si bien los grupos de presión son independientes de los partidos políticos, esto no implica que haya un distanciamiento en sus intereses. Es más, los grupos de presión privados más importantes se caracterizan por tener mucho dinero y, por ende, son los aliados idóneos de los caciques, promotores, jefes o *bosses* de los partidos políticos. Esta relación otorga a los grupos de presión una vía directa para promover sus intereses en los partidos políticos. La presencia de esos jefes políticos fue muy notable en ciudades como Chicago en décadas pasadas; ahora hay un cierto rechazo a aceptar la existencia o importancia de estos personajes en el sistema. Sin embargo, sigue habiendo un férreo control de puestos políticos estatales y distritales por parte de organizaciones locales y estatales que promueven o rechazan estas fuerzas “no visibles”; este proceso bien puede ser representativo de la existencia de esos políticos influyentes.

Los grupos de interés prometen contribuciones a la caja de fondos de los partidos, a cambio del apoyo partidista a los programas políticos de sus candidatos, siempre y cuando esos programas beneficien los intereses de aquellos grupos. El apoyo económico que brindan los grupos de presión durante las elecciones es en todos los niveles; es mayor su aportación económica y su interés por el triunfo electoral, mientras más importante resulte el puesto a ocupar por los candidatos, como las curules en el Congreso, incluso la misma presidencia de la república. De esta

manera, buscan que los candidatos favorezcan sus intereses, independientemente de su filiación ideológica o partidaria. Este pragmatismo político es una táctica de la racionalidad de los grupos, utilizada a gran escala en Estados Unidos.

La presión como fuerza política

Una de las actividades principales de los grupos de presión consiste en conocer, evaluar y hacer estadísticas de las posiciones políticas tomadas por los representantes del Congreso y los senadores en debates y votaciones de importancia, según sus intereses. Las poderosas corporaciones erogan cifras considerables de dólares para llevar un registro y seguimiento de los actos y votos de cada uno de los legisladores, estén o no comprometidos con ellos. Este seguimiento les permite conocer y evaluar la posición ideológica de los representantes en ciertos temas; asimismo, facilita el análisis de escenarios posibles de voto de un legislador o un grupo de ellos hacia ciertos temas que apoyan o rechazan. De ahí que, sabedores de los altos costos económicos de una campaña electoral, buscan a los legisladores que juzgan importantes para defender sus intereses y los apoyan monetariamente para facilitarles su elección o reelección, según sea el caso.

La necesidad de la gran mayoría de los legisladores de allegarse de recursos económicos suficientes para continuar su carrera política, explica comportamiento político de votar en contra de la línea de sus respectivos partidos, si la iniciativa afecta directa o indirectamente los intereses de la corporación con la que están comprometidos. Esta situación puede ser a la inversa, al apoyar una iniciativa con la que sus compañeros de partido estén en contra. La relación de estado de dependencia del legislador respecto de una organización local o regional de algún(os) grupo(s) político(s) se ve comprobada claramente en la anterior circunstancia. Cabe añadir entonces que algunos de los votos en el Congreso se dan de acuerdo a las configuraciones bien definidas que reflejan divergencias sectoriales, socioeconómicas, étnicas y gubernamentales, entre otras (Dion, 1967: 57).

Como ya se dijo antes, los grupos de presión tienen modalidades de demostrar su fuerza ante el gobierno. Es común que los más poderosos (por ejemplo, las corporaciones), actúen de manera permanente y utilicen los servicios de un grupo de cabilderos profesionales. Estos profesionales de la negociación también recurren a diversas técnicas para relacionarse con los legisladores y hacer que éstos coincidan con sus intereses y lo demuestren por medio de su acción legislativa.

Los cabilderos se encargan de dirigir, abierta o anónimamente, las negociaciones entre los legisladores y los grupos de interés que representan; si el caso lo amerita, también ejecutan tal labor paralelamente con el personal burocrático de la

dependencia del Poder Ejecutivo involucrada. La acción política de estos grupos de gestores profesionales, al igual que la de los partidos políticos, no está contemplada en la Constitución estadounidense, pero su acción, según Carl Chelf, es legal y ayuda a legitimar —como ya se mencionó— al sistema político estadounidense, al garantizar el “derecho de petición”. Chelf agrega que en un sistema democrático como el suyo, el proceso de toma de decisiones no se da a través de una autocracia, sino por medio de un proceso de grupos. Éstos ya son parte integral del proceso de toma de decisiones, resultándole difícil imaginar la forma de trabajo en el Congreso estadounidense sin ellos. Asimismo, Chelf reconoce que, si bien los grupos de presión son un elemento esencial en el proceso legislativo, sus intereses se consideran antidemocráticos, debido a que en el último de los casos resultan especiales y, en algunos otros, son contrarios al interés general de la población (Chelf, 1977: 165).

Consecuentemente, para muchos, la acción de los gestores se relaciona con la corrupción, en no pocas ocasiones se les acusa de usar métodos inmorales e ilegales en las variadas tácticas para lograr en los legisladores diferentes grados de persuasión y compromiso. Una de las tácticas usadas con mayor frecuencia por los cabilderos es la técnica del contacto directo, es decir, una relación permanente con los legisladores, promoviendo entre ellos los intereses del grupo al que representan, a la vez que les otorgan apoyo económico para sus viajes, campañas, fiestas y entretenimientos personales (como los servicios de mujeres o de hombres, según las preferencias del legislador). Los argumentos para evitar la mala imagen que los gestores manejan, es decir, que ellos sólo dan donativos a las campañas sin esperar favor alguno, es que invitan a los legisladores a viajes con el fin de que participen en “seminarios académicos”; si hay un acercamiento, es con el fin de tener una relación de amistad personal con los legisladores.

Supuestamente, la labor de estos agentes debe pasar casi inadvertida, lo que en muchos casos no ha sucedido, como ocurrió en 1976-1978, cuando el famoso caso “Corea Gate” escandalizó a esa sociedad al volverse públicas las grandes sumas de dinero que el gestor sudcoreano Tongsun Park había repartido entre muchos legisladores para que favorecieran con su acción política las relaciones entre Corea del Sur y Estados Unidos. Este caso nos demuestra que también los países tienen sus grupos de cabildeo en Washington para cuidar y favorecer sus relaciones diplomáticas con el vecino país del norte (Frank, 1979: 170).

Cada vez que estalla un escándalo, el Congreso realiza una investigación y queda satisfecho. Estas investigaciones permiten, por lo menos, conocer las maniobras de este tipo de grupos de presión. Por ejemplo, desde 1885, una comisión de congresistas redactó un informe sobre los excesos de los grupos de presión. En 1876 se realizó una investigación tras conocerse el caso de Crédito Mobiliario; esta compañía había sido creada por los directivos de la Union Pacific para agenciarse las ganancias

de la construcción del ferrocarril. Temiendo la reacción del Congreso, reservaron unos cuantos paquetes de acciones para los parlamentarios que estaban situados estratégicamente, sin olvidarse del vicepresidente de Ulysses Grant, Schuyler Colfax. Los senadores eran seleccionados por las legislaturas estatales y resultaba más barato sobornar a unos cuantos que a todo un electorado. Pocos hombres llegaban al Senado sin contar con el apoyo de grandes grupos de interés, y existían senadores de las industrias textil, acerera o del azúcar, práctica que, por otra parte, no ha desaparecido del todo. Como señala Samuel Morison (citado en Toinet, 1994: 439-40), “El gobierno federal se hallaba en la cima de una pirámide de corrupción”.

En 1876, la Cámara de Representantes decidió por su cuenta que los representantes de los grupos de interés o gestores se declararan ante la Cámara; pero esta decisión veleidosa ni siquiera fue renovada en la siguiente reunión. Sin embargo, a finales del siglo XIX, muchos estados federados adoptaron leyes que limitaban la influencia de los grupos de presión.

En 1913, *The New York World* reveló un escándalo que provocó la primera investigación realmente profunda en el Senado. Dicho periódico afirmaba que la National Association of Manufacturers, la organización patronal, controlaba comités legislativos como el Judicial y el del Trabajo de ambas cámaras, que ideó y permitió la creación de la Comisión sobre los Derechos Aduanales, que remuneraba a los parlamentarios que le eran favorables y que había provocado la debacle de quienes se le oponían. Esta investigación se llevó a cabo después de que el presidente Wilson hiciera, un mes antes, la siguiente declaración:

Yo creo que el pueblo debería conocer las grandes presiones que un *lobby* está ejerciendo en Washington, para modificar la propuesta de ley sobre los derechos aduanales. Pocas veces Washington ha visto un *lobby* tan numeroso, activo e insidioso. Los periódicos están llenos de publicidad pagada, destinada a engañar el juicio no sólo de la clase política, sino del país mismo. Hay pruebas de que se gastan sumas ilimitadas para sostener a ese *lobby* y dar la apariencia de que la opinión pública ejerce presión contra las principales disposiciones de la ley. Es grave para el país que el pueblo no tenga *lobby* y no tenga voto en relación con estas cuestiones, cuando importantes grupos de hombres astutos tratan de crear una opinión artificial y de vencer los intereses del pueblo a cambio de su provecho personal (Toinet, 1994: 439).

La investigación del Congreso demostró que la National Association of Manufacturers había gastado medio millón de dólares y que había enviado a los parlamentarios millón y medio de cartas para modificar la ley, y que no había dudado en proporcionar datos estadísticos incorrectos a las comisiones implicadas (Toinet, 1994: 440).

Otras dos técnicas de persuasión usadas son la coalición de cabilderos, que demuestra que estos grupos no tienen amigos ni enemigos permanentes, lo único

duradero en su acción es la defensa de sus intereses. Esta visión pragmática de la política sustenta que muchas alianzas temporales se realizan para presionar o defender intereses comunes. Cuando los grupos unen la técnica de la coalición, con la acción llamada *grassroots* ("política de puerta en puerta"), que implica el trabajo político con gente común para conseguir su respaldo a la demanda política, si se logra este apoyo, se adquiere una fuerza política importante.

Posteriormente, se busca este respaldo para influir de mayor forma en la opinión pública a favor o en contra de la elección de un legislador o de la aprobación o rechazo de un proyecto de ley. El trabajo para influir sobre los ciudadanos se lleva a cabo mediante cartas personales, programas de radio y televisión, volantes, periódicos y cartas electrónicas. Esa misma fuerza la canalizan enviando un número considerable de cartas a las oficinas de los legisladores, elementos clave para el proceso en apoyo a su petición. El uso de medios como el correo electrónico ha suscitado un cambio sustancial en la forma de comunicarse con los legisladores (Chelf, 1977: 176).

Las características del federalismo y la separación de poderes dentro del sistema político estadounidense condicionan indudablemente la organización y las actividades de los grupos de presión. Al actuar en diferentes instancias, los grupos corren el riesgo de tener éxito en algunas ocasiones, pero de fracasar en otras. Las actividades de los grupos de presión en Estados Unidos tienen una incesante, desahogada y confusa carrera hacia los centros de toma de decisiones.

Si se trata de hacer entrar en vigor un proyecto de ley favorable o, por el contrario, de impedir la promulgación de una ley perjudicial a sus intereses, los *lobbies* inician campañas de presión que se escalonan el tiempo que sea necesario, logrando retardar la aplicación de una ley durante años. Este estancamiento se vuelve anacrónico e inoperante para la iniciativa, debido al cambio de condiciones que habían provocado su introducción en el Congreso.

Los grupos de presión demuestran su interés hacia el Congreso, en la medida en que se relacionan con el mayor número de legisladores en ambas Cámaras, así como en las diversas oficinas donde se planean las iniciativas de ley, se elaboran las enmiendas y se firman los pactos o compromisos con los bloques de representantes y senadores.

Los grupos de presión empiezan su labor semanas antes de que inicien las sesiones del Congreso. Lo que buscan en estos primeros momentos es conocer los programas legislativos para presionar e intervenir por sus intereses si así lo consideran necesario. Para muchos de ellos hacer que entre un problema a la agenda del Congreso es la parte más difícil de la batalla para lograr que se apruebe una reforma. Los grupos de presión saben que los primeros pasos de la actividad legislativa son muy importantes para sus fines y que implican bastante investigación, publicidad,

posibles litigios para aclarar la situación legal y planeación táctica. La estrategia de presión va más allá de enviar y mandar cartas al Congreso (McFarland, 1987: 180).

Otra característica que se puede presentar durante la relación entre los grupos de presión y los legisladores es que los primeros llegan a redactar, ya sea total o parcialmente, las iniciativas de ley que consideran necesarias para resguardar o ampliar sus intereses. Esta acción suscita que los legisladores relacionados con ellos la mayoría de las veces acepten introducir ese tipo de iniciativas sólo por compromiso. Los representantes, al tener que reelegirse cada dos años, son más vulnerables a las presiones de los grupos, debido a la necesidad de apoyo económico que reciben de ellos.

El que requieran allegarse recursos monetarios es una de las principales razones por la que los legisladores muestran tanta complacencia para apoyar las iniciativas originadas dentro de los grupos de presión. Estos grupos, al participar en el proceso, se ponen a disposición o a las órdenes de los legisladores, profesionales especializados en el tema debatido, con el fin de enviarles información que facilite el debate y la propuesta gane adeptos para una futura aprobación.

La relación entre grupos de interés y legisladores se vuelve más estrecha cuando los legisladores se percatan de la falta de compromisos concretos por parte de los partidos políticos sobre la mayoría de las cuestiones susceptibles objeto de una iniciativa. Esto genera que los partidos dominantes (el demócrata y el republicano) no hagan uso de programas legislativos para todos los temas que se negocian; la falta de propuesta política partidista obliga a los legisladores a recurrir a la información que les brindan los grupos de presión y esto les permite formular proyectos de ley importantes para sus fines particulares.

En no pocas ocasiones, los legisladores se ven obligados a buscar asesoría en los grupos privados, debido a la preocupación de mantener su prestigio ante los ciudadanos; al pedir a los grupos que hagan lo necesario para que la opinión pública comparta sus puntos de vista, resulta beneficiado tanto el político como el grupo de presión (Chelf, 1977: 86).

Los comités, como ya se dijo, son los que llevan la mayor parte del trabajo legislativo y se encargan de estudiar las iniciativas pertinentes. Algunos de ellos, por los asuntos que trabajan, reflejan el sentir de grupos de presión específicos, como el de los granjeros, maestros, veteranos de guerra y propietarios de armas de fuego, sólo por mencionar algunas organizaciones. La estructura y funcionamiento de los comités facilitan enormemente la labor de los grupos de presión. Los comités son sensibles a su influencia, mientras que en el conjunto de las cámaras sucede el proceso inverso, debido a que están constituidos por un reducido número de personas fácilmente identificables y particularmente vulnerables. En la historia del Congreso, ha habido ocasiones en las que la injerencia de los grupos de presión los llevó a

tener la oportunidad de participar secretamente en la formación de un comité o de un subcomité. Éstos, al llevar a cabo sus audiencias (o *hearings*), recogen el testimonio de los especialistas de los grupos. Estas sesiones proporcionan a los grupos de presión una gran oportunidad para exponer sus opiniones e influir en la comisión, si bien no de un modo directo e inmediato, al menos por sus declaraciones en los diversos medios de información.

Los comités legislativos a menudo forman alianzas con sectores de la burocracia y con grupos de gestores profesionales para que atestigüen ante ellos en las audiencias. El ejercicio concertado de influencias es tan antiguo como el gobierno mismo, pero la mayoría de los cabilderos coinciden en que la coalición de grupos de cabildeo se volvió un ritual común en Washington a partir de los años setenta del siglo xx.

La coalición ad hoc, el grupo de trabajo, la alianza, el comité, se volvieron formatos de rutina para todas las campañas de cabildeo. El auge del negocio del cabildeo, dirigido a abarcar y contener el flujo de actividad gubernamental, significó que muchas voces competían por hacerse oír en el Congreso. Una ventaja para los cabilderos y miembros era que el cabildeo colectivo permitía negociar los objetivos en conflicto antes de presentarlos al Congreso, de manera casi similar a los abogados que llegan a un acuerdo fuera del tribunal (Khan, 1982: 139-43; Dion, 1967: 90).

Una persona que persiguiera una causa tenía como primera tarea convencer a los miembros de su organización o grupo; después debía buscar ayuda de los aliados naturales, localizables en otros grupos de interés. Estas coaliciones de cabilderos ad hoc están compuestas a menudo de una muestra de cabilderos empresariales, de asociaciones y federaciones de empresas, así como de sindicatos y otros intereses que se reúnan por conveniencia mutua. Las alianzas de esta naturaleza son poco duraderas, puesto que de un día a otro sus integrantes se vuelven oponentes (*Congressional Quarterly*, 2008).

Con el fin de mejorar su efectividad, los miembros de las coaliciones combinan conocimientos y recursos para salvar obstáculos que les permitan ver aprobada la iniciativa de su preferencia. Esta misma táctica la siguen para derogar leyes existentes que afecten su interés, aun de manera circunstancial.

Los académicos y periodistas estadounidenses han llamado a estas alianzas de diversas formas: subgobiernos, subsistemas y triángulos de hierro. Estos triángulos influyen directamente en el proceso de una iniciativa. Esa influencia varía de acuerdo con la naturaleza del problema en las diferentes áreas políticas, de su visibilidad pública, de los conflictos internos en la alianza y de la existencia de una competencia por parte de otros triángulos de hierro. En ocasiones, hay que contemplar la injerencia del Poder Judicial en este tipo de alianzas.

El Poder Ejecutivo es otro de los factores importantes de presión externa que influyen en las cámaras. El presidente incide en el destino de una iniciativa de

diversas formas, por ejemplo, manipulando la acción de los legisladores mediante uso de su liderazgo de partido, ya que su apoyo político es importante para las campañas de los legisladores de su partido, al dar opiniones favorables ante la opinión pública y, sobre todo, relacionarlo y recomendarlo con grupos de presión fuertes y poderosos en la entidad, por la cual el legislador tiene posibilidades de ser elegido (Chelf, 1977: 245).

En el contexto de la vida pública y del pensamiento político, el pluralismo estadounidense se refiere a la creación de instituciones específicas de naturaleza democrática, en el sentido de distribuir, compartir y luchar por el poder gubernamental. Estas instituciones permiten y se nutren de la competencia política. Así, el Congreso es una institución de poder que ayuda a la defensa doctrinal de este pensamiento político; además de la participación política de un sinnúmero de grupos, se filtra a través de una estructura de subgobierno en la que la competencia política se rige por reglas informales y formales.

LA DIRECTRIZ CONSTITUCIONAL

El mandato constitucional y el sistema de poderes

La permanencia y vigencia de los artículos primigenios de la Constitución estadounidense es un buen ejemplo de la visión pragmática que ha regido la vida política nacional. Desde su concepción, la clase dirigente la concibió como el acuerdo nacional plasmado en artículos. En su pequeña estructura, establecieron la praxis política de la división de poderes como parte del juego del equilibrio de poder, de los pesos y contrapesos que reflejan la constante necesidad de negociar entre las tres instituciones federales. Es el eje que da forma y expresión a su gobernabilidad. La directriz política es el espacio en el que se hallan contenidos los principios de gobierno, en los cuales los estadounidenses siguen encontrando los argumentos e instituciones para legitimar y regular esa gama casi infinita de la pluralidad de intereses existentes en los diversos sectores del gobierno.

La perdurabilidad de esta directriz política, sin grandes modificaciones, no implica sólo un documento que entre los estadounidenses encuentra un consenso para controlar y dirigir su desarrollo político, social, cultural y, sobre todo, su desarrollo económico. La forma en que se estructuró la función y equilibrio de sus poderes federales ha contribuido al periodo de estabilidad que se vivió en el siglo xx (Lowi y Ginsberg, 1992: 27). Aunque se vivieron movimientos sociales pro derechos civiles y manifestaciones antibélicas, el proyecto político contenido en la Constitución continúa vigente.

La historia de la Constitución de Estados Unidos es también la de un conjunto de ideas políticas que han dado continuidad y unidad social a ese país. Durante más de doscientos años, los artículos sólo han sido modificados gradualmente; continúan vigentes hasta la fecha, y a pesar de los problemas electorales serios (como los que se vivieron en la elección presidencial de 2000), no se ha planteado la necesidad de una nueva Carta Magna. La visión pragmática con la que se elaboró fue tan certera que demuestra su funcionalidad para mantener el consenso político y lo poco que interesa a los actores políticos entrar en un debate sobre la necesidad de cambios a ese nivel.

De igual manera, la Constitución estadounidense ha sobrevivido a otros hechos históricos calificados como críticos, que en ocasiones implicaron factores no sólo

nacionales —las guerras civiles—, sino también extranjeros —las guerras mundiales—. Empero, no debe pensarse en un sistema de gobierno fosilizado, aunque los estadounidenses mismos están habituados a considerar a sus instituciones políticas como la consumación de la inventiva humana y el objeto idóneo de veneración patriótica. Por ello suelen ser ciegos al hecho de que esas instituciones evolucionan constantemente, tanto por el uso como por propósitos deliberados, y que precisamente ha sido esa flexibilidad la que les ha permitido conservarse. Este documento significa para muchos el compromiso político de una sociedad que sigue debatiendo el significado de democracia, libertad individual, igualdad política y social, entre otros conceptos, pero otros más sigue siendo congruente con la defensa de un sistema basado en intereses económicos que son protegidos por su poder político.

Pese a todo, como las constituciones (escritas o no) no se aplican por sí solas, es preciso dar crédito a la longevidad del sistema político estadounidense a la clase política que ha sido elegida durante toda su historia y que ha logrado reconciliar los intereses tremendamente disímiles y conflictivos de una nación inmensa e inquieta. Es posible que, como dijera lord Bryce (1919), “los políticos estadounidenses estén dotados de mediana inteligencia y una virtud menos que mediana, pero han demostrado cierto genio innato para la conciliación”. Este autor una vez más aborda la capacidad de conciliar de forma similar a la de negociar, lo cual ha impedido que la estructura entera se derrumbe sobre ellos. Es preciso recordar que las últimas elecciones presidenciales fueron cuestionadas en su proceso y que después de mes y medio de haber sido realizadas y de haberse especulado demasiado sobre la limpieza de éstas se dio el triunfo al hijo del ex presidente Bush a principios del siglo xx (Denenberg, 1976: 5 y ss.).

La Constitución es la norma suprema que da identidad política a todo ese país. Lo breve del documento y la forma ambigua en que se redactó son dos de sus características. Otra es que los artículos que tratan de las relaciones entre los poderes federales están contemplados de manera poco clara, permitiendo la existencia de múltiples interpretaciones sobre las responsabilidades del gobierno de cada uno de los tres poderes que conforman su estructura central. La separación de poderes es también resultado de la desconfianza que su primera clase dirigente tuvo sobre la creación de un gobierno absoluto, pues fueron antagónicos —como señala Lipset— a la figura maquiavélica del poder del príncipe (Lipset, 2000: 45-47).

La Constitución otorga al Congreso la capacidad de acción para transformar una idea defendida por uno o varios legisladores en una política nacional. Los alcances políticos de esta facultad legislativa van más allá de quedar contempladas dentro de una ley; algunas, al ser ejecutadas, tienen una repercusión directa tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La respuesta oficial al efecto de extraterritorialidad de actos políticos internos la dan sus políticos con el argumento pragmático que señala que dicha decisión se tomó o ejecutó por “seguridad nacional”.

El Legislativo no comparte solamente poderes con la Presidencia y el Poder Judicial, sino también con los estados de la federación. Tal es el caso de las enmiendas a la Constitución, que pueden ser propuestas por un voto adquirido por mayoría de dos tercios en ambas cámaras. El Congreso precisa el modo de adopción en los estados, así como la fecha límite de adopción (Toinet, 1994: 106-111).

Por otra parte, los artículos 2º y 3º de dicha Constitución crean y señalan las responsabilidades de los otros dos poderes que integran el gobierno estadounidense: el Ejecutivo y el Judicial. Esta misma división de poderes fomenta diferencias y contrapesos que se desarrollan hasta volverse en algunos casos serios conflictos entre sí.

En el ejercicio de estas responsabilidades encargadas a cada rama de gobierno, se encuentra plasmado el conflicto político que se presenta en el momento de gobernar; es decir, los pesos y contrapesos constitucionales desarrollan la lucha para instaurar las políticas que, en cierto momento, convengan a alguna de las diferentes ramas de gobierno. Los poderes Ejecutivo y Judicial son los otros actores centrales en el mandato constitucional, de ahí la importancia de analizarlos junto con el Legislativo, pues la representación política del Congreso federal se ejerce en este marco de la lucha entre poderes (Bowles, 1993: 306-310).

El Poder Legislativo

La primera institución que se menciona para dar origen al gobierno federal es el Poder Legislativo; la principal autoridad en la creación de leyes y la institución primera que da lugar y funcionamiento a los espacios políticos para ejercer, día a día, su sistema representativo. En el artículo 1º, secciones 8 y 9, encontramos los poderes conferidos al Congreso por diversas razones constitucionales, una de las más importantes (si no es que la más importante) es la capacidad de financiar todas las acciones de gobierno. Entre los poderes principales atribuidos al Congreso se encuentra la facultad para crear y recaudar impuestos, reglamentar la inmigración, así como regular el comercio exterior. El Poder Legislativo ejerce poderes presupuestales y fiscales, pues aun cuando la palabra presupuesto no aparece en la Constitución, el artículo 1º lo hace posible. En este caso se trata de poderes potencialmente importantes que ejerce a pesar de las intromisiones presidenciales y la ineficacia parlamentaria, es decir, lo lento que en ocasiones llega a ser el proceso de negociación de tantos intereses y temas tan diversos, así como la participación de actores o grupos de presión que luchan por ser más favorecidos por el manejo del dinero público. La dificultad que implica acordar las partidas presupuestarias ha reducido particularmente la autoridad del Congreso en esas materias, aun con las tentativas

de racionalización presupuestaria que todas las legislaturas —desde los años setenta— han tratado de ejercer.

El ejercicio de la representatividad nacional está condicionado y sujeto a otros poderes propios y compartidos del Poder Legislativo. La capacidad de ejercerlos tiene que ver directamente con los otros actores que dan vida y forma al juego de la política de presión. Entre estos poderes se encuentra el ejercicio de responsabilidades propias y compartidas para instrumentar políticas relacionadas con la vida comercial, con el nombramiento de la burocracia federal, con el juicio político y con la resolución de conflictos electorales. Además, el poder de hacer está ligado a las facultades sobre asuntos exteriores y de política fiscal, facultades interrelacionadas con el poder de decisión de los diversos medios de recabar recursos financieros y determinar cómo se gastarán los fondos y empréstitos por cuenta de Estados Unidos, establecer una regla uniforme de naturalización y leyes estándares en materia de quiebra en todo el territorio estadounidense, acuñar moneda, determinar su valor y el de las extranjeras, así como fijar los patrones de pesos y medidas, garantizar la represión de la falsificación de títulos y de la moneda corriente, establecer oficinas de correo y rutas para éste, promover el progreso de la ciencia y de las artes útiles —asegurando a los autores y a los inventores, por un tiempo limitado, un derecho exclusivo sobre sus escritos o inventos— y crear jurisdicciones subordinadas a la Suprema Corte (Constitución de Estados Unidos, 1987: 27).¹

La llamada cláusula del comercio le confiere el poder de regular las transacciones comerciales. En la sección octava encontramos claramente la flexibilidad de interpretación de la Constitución estadounidense, al ser en esta parte donde se encuentra la cláusula de comercio, que se desglosa en un número impresionante de ejecuciones, en referencia a las políticas comerciales que ejerce ese país con el resto de las naciones. De acuerdo con esta sección del artículo 1º, el Congreso estará facultado “para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país, así como con las tribus indígenas [...]”.²

¹ La lista de los poderes del Congreso que se enumeran es poco clara y, al mismo tiempo, en algunos puntos es muy vaga, originando incesantes querellas constitucionales. Paradójicamente, lo anterior permite la extensión del Poder Legislativo en la conducción de la política nacional.

² En 1877, el Congreso resintió la irresistible presión de los populistas y, sobre todo, de los agricultores del Modelo Oeste; así, tras el fracaso de treinta propuestas de ley presentadas desde 1874 en relación con la reglamentación, creó la Interstate Commerce Commission, cuya misión consiste en reglamentar las prácticas discriminatorias de los ferrocarriles. A pesar de que en principio las desviaciones de procedimiento son frecuentes, a pesar de las miles de quejas (una sola compañía de ferrocarriles será condenada por los tribunales entre 1887 y 1905) que aún persisten, esta primera decisión del Congreso permitirá establecer un sistema de reglamentación que, a fin de cuentas, protege mejor que antes a los trabajadores y a los consumidores. Existen temas centrales para la conducción política como es la discusión de quien debe decidir la política comercial en ese país. la pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo ha llevado a la intervención del Poder Judicial, el cual, a la interpretación de esta cláusula por el Tribunal

La forma en que se redactó la cláusula de comercio permite que la Corte Suprema estadounidense haya interpretado el comercio no sólo como el intercambio de bienes, sino como todo género de actividad comercial. La Corte ha interpretado el término “entre los distintos estados” para que incluya no sólo las transacciones entre las fronteras estatales, sino también cualquier actividad que afecte al comercio de más de un estado. De igual manera, la Corte ha interpretado la palabra *regular* en el sentido de alentar, promover, proteger, prohibir o restringir. En consecuencia, el Congreso aprueba leyes y proporciona fondos para mejorar las vías fluviales, hacer cumplir las medidas de seguridad en materia de aire puro y prohibir que ciertos productos sean enviados de uno a otro estado. También regula el tránsito de personas, ferrocarriles, acciones y valores bursátiles, incluso las señales de televisión (cit. en Cushman Jr., 2006).

Las otras facultades del Congreso

En la actualidad, el Poder Ejecutivo es fundamental para diseñar la política de comercio de ese país, ya que éste no ha cedido su facultad de tener la última palabra en cuanto a los acuerdos comerciales que se realicen con otros países. En los últimos años, la estrategia comercial más importante para América Latina ha residido en negociar acuerdos macro, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al ejercer estos poderes, el Congreso impone tarifas, regula la marina mercante y la aviación. En ocasiones, estos poderes son instrumentos de política exterior al utilizarlos para establecer embargos en contra de los países que ellos consideren poco “amistosos” con Estados Unidos, como el caso de Cuba. El Congreso autoriza la participación y contribución de ese país en financiamientos internacionales. El poder de comercio se utiliza para promover, anular o simplemente dar reglas para tratados con otras naciones. Dicho poder se refleja en un tratado, en un acuerdo ejecutivo o en las leyes aprobadas por el Congreso (Lammers *et al.*, 1988: 135; Kura, ed., 2001).

Históricamente, Estados Unidos ha sido un país de inmigrantes, y los legisladores, a su vez, han sido los encargados de definir las diversas políticas que se han puesto en marcha al respecto en varias épocas. Si se revisan los debates presentados en congresos en los que se han aprobado las leyes de migración, se tendría un excelente testimonio de los diversos argumentos que se presentan (casi de manera histórica) en pro y en contra de la migración. La facultad de crear y modificar las

Supremo en *Gibbons vs. Ogden* 22 U.S. 1 (1824) 22 U.S. 1 (Wheat.), permitirá, posteriormente, que el campo de acción del Legislativo se amplíe. A pesar de la “bendición” judicial, el Congreso no se atrevió a utilizar esta cláusula antes de finalizar el siglo XIX.

políticas de inmigración y naturalización del Congreso también se contempla en esta parte de su Constitución.

Permanentemente, el Congreso trabaja sobre algún aspecto relacionado con el problema de la inmigración; sin embargo, cuando se trata de modificar varios aspectos, o incluso la propuesta es una ley general, los legisladores se enfrentan a un tema en extremo difícil para la negociación política, por lo que tratan con sumo cuidado la iniciativa, pues sin duda involucra a gran parte de la unión, así como a miles de grupos de interés con tendencias ideológicas altamente opuestas.

En la conformación del gobierno federal existen poderes compartidos con el presidente, como en los nombramientos de los primeros niveles de la burocracia. Así, el Senado únicamente da “su opinión y su consentimiento” acerca de las propuestas presidenciales para los miembros del gobierno, jueces federales, embajadores y altos funcionarios. Además, el Senado interroga a un candidato propuesto por el presidente, durante el tiempo que sea necesario y a veces resulta desagradable cuando los senadores ponen en evidencia hasta los más pequeños errores de la vida profesional o privada de la persona, con tal de negar la autorización para ocupar el cargo al que fue propuesto.

El conflicto de aprobación de los futuros funcionarios por lo general se presenta en los candidatos a puestos de alto nivel. En esos casos, el Senado ha negado con mayor frecuencia los nombramientos propuestos. Las sugerencias presidenciales han sido descartadas porque se retiró la propuesta, por inacción del Senado o por simple y llana negativa.

Así, dentro del documento no encontramos una referencia especial para que el Poder Legislativo ejerza un veto sobre los proyectos del Ejecutivo, pero en la práctica política sí existe y se da de diversas maneras; por ejemplo, cuando una iniciativa de ley es favorable al Ejecutivo, pero contraria a los intereses del Congreso, puede anularse en el proceso de convertirse en ley. Otra forma de ejercer el veto por parte del Congreso es a través de la aprobación de leyes que prohíban ejecutar acciones al presidente sin el consentimiento del Congreso (Vogler, 1985: 52).

La principal limitación a la facultad de nombramientos del presidente radica en la disposición constitucional de que el nombramiento se hará por y con el “consejo y consentimiento del Senado”. Los cargos que exigen una confirmación del Senado son considerados superiores; los que no la necesitan se califican como cargos inferiores. El proceso de confirmación ha crecido bastante, como consecuencia del agrandamiento del gobierno federal.

En el LXXIV Congreso (1935-1937), el Senado tenía que confirmar el nombramiento de 22 487 personas, mientras que en el XCVI Congreso (1979-1981) se confirmaron 154 797 puestos. La mayoría de las confirmaciones que pasan por el Senado se consideran de rutina, entre las que se encuentran las promociones de oficiales

militares, oficiales de servicios especiales, así como del Servicio Exterior y de funcionarios pertenecientes a los servicios de salud pública. Estas postulaciones usualmente pasan en bloque y su confirmación se considera una mera formalidad.

El especialista Joseph P. Harris señala que el 99 por ciento de las nominaciones entran en esta categoría. Sólo en el 1 por ciento de las nominaciones surgen desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Senado, la mayoría de las veces para ocupar altos cargos, en una posición de influir o en ciertos casos para la toma de decisiones políticas centrales, por su importancia para la administración de la cual forman parte. Este tipo de nominaciones incluye al gabinete, puestos de subgabinete, de procurador general, los puestos diplomáticos de mayor importancia, al igual que los de más alta jerarquía en la milicia.

Para autores como Saye, el Senado, a través del tiempo, ha ocupado virtualmente las facultades del presidente para nombrar a un gran número de funcionarios federales en cargos que desempeñan en las entidades; destacan los recaudadores de aduanas, funcionarios de la Casa de Moneda, jueces de tribunales de distrito, alguaciles y fiscales de distrito. En caso de que el presidente haga una designación de esta naturaleza sin consultar al Senado, este cuerpo tiene la opción legal de rehusarse a confirmar el nombramiento (Saye *et al.*, 1981: 228; cit. en Plessner, 2007).

En cuanto al nombramiento de los jueces federales de tribunales inferiores, los senadores estatales intervienen directamente. La posición en pro o en contra en ocasiones tiene su origen en la simpatía de los senadores hacia los candidatos. Las postulaciones tienen que ver incluso con su filiación partidista —si son del mismo partido, es más fácil su aceptación; en caso contrario, existe una facultad de veto individual y total—, lo cual vuelve innecesario que los senadores ofrezcan públicamente la mínima justificación sobre la decisión tomada.

Tradicionalmente, los demás senadores respetan la decisión de sus colegas, que procede de la opción más eminentemente clientelista que pueda imaginarse. No ocurre lo mismo en lo concerniente al Tribunal Federal de Washington, D.C., institución cuyo origen se explica por el hecho de que la ciudad capital no está representada en el Congreso bajo el mismo criterio que las demás entidades, sólo tiene derecho a tener un representante que funge como delegado, quien sólo tiene un voto consultivo. Tal vez ello justifique la preeminencia presidencial en este tribunal.

En la historia estadounidense han sido mínimas (no más de quince) las propuestas ministeriales negadas a los presidentes. De las últimas administraciones que han experimentado esta negativa se encuentra la encabezada por el republicano George Bush, cuyo candidato para secretario de la Defensa, John Tower, se rechazó con 53 votos contra 47, en marzo de 1989. Los argumentos del Senado (controlado entonces por demócratas) aludieron a la vida disipada del funcionario, lo que impedía que fuera la persona adecuada para tener ese cargo en el gabinete.

Sin embargo, las negativas del Senado a los escalafones más bajos son frecuentes. Por lo general, las propuestas presidenciales son bloqueadas en comisión y retiradas por la Presidencia.³

El Congreso no dispone, en ese aspecto, de poderes tan amplios como el presidente. En cambio, sí posee un arma absoluta: el juicio político (*impeachment*). En términos constitucionales, consiste simplemente en el proceso de inculpación que debe adoptarse por mayoría simple en la Cámara de Representantes (que desempeña en esa forma el papel de una cámara de acusación). El Senado se constituye entonces en una institución judicial llamada Corte Alta, presidida por el presidente de la Suprema Corte (*chief justice*) y debe dar su veredicto por mayoría de dos tercios.

Quizá por su carácter rotundo, este instrumento de gobierno es poco utilizable. Como lo señalaba lord Bryce en *The American Commonwealth*: “El juicio político es la más pesada pieza de artillería del arsenal parlamentario. Es tan pesada que resulta inadecuada para todo uso ordinario” (Bryce, 1919).

En efecto, el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de Estados Unidos no pueden ser sujetos a un juicio político más que por “traición, concusión, crimen contra la cosa pública o delito grave” (art. 2º, sec. 4). La traición está definida en el artículo 3º, sección 3, apartado 1, como “el hecho de tomar armas [contra Estados Unidos], o de unirse a sus enemigos prestándoles apoyo y ayuda”. La pena consiste únicamente en la destitución y la prohibición para obtener una función pública, pero de ningún modo impide perseguimientos ulteriores ante los tribunales ordinarios.

Destaca cómo sólo dieciséis personas han resultado inculpadas; quince han sido juzgadas por el Senado y únicamente cinco (jueces) han sido destituidas desde los orígenes de la república. Uno de estos últimos casos ocurrió en 1986. En 1989, otros dos jueces fueron presentados ante el Senado.

Además, el Congreso se manifiesta durante la elección del presidente en caso de elecciones polémicas. El proceso señala que el presidente será designado por la Cámara y la elección del vicepresidente corresponde al Senado. Paradójicamente, la mayoría electoral, entendida como un voto por ciudadano, no siempre define al ganador. No obstante, en varias ocasiones, durante el siglo xx, el temor de que una mayoría no se definiera debido a la presencia de un atractivo candidato independiente, la Cámara no debió pronunciarse más que en dos ocasiones: en 1800 y en 1824.

³ Por ejemplo, en un año perfectamente ordinario, 1977, Carter sometió 54 065 propuestas al Congreso (la inmensa mayoría consistía en promociones para los militares; únicamente 1 961 eran civiles y sólo 200 de alto nivel), de las cuales 61 fueron retiradas (0.1 por ciento). Ninguna se rechazó.

Las elecciones de noviembre de 2000, por su polémico (y dudoso) resultado —las instituciones electorales y las judiciales tardaron más de mes y medio en dar a conocer un vencedor— fueron la última ocasión en que se especuló que el Congreso sería el encargado de nombrar al presidente de ese país.⁴

El Congreso, junto con el Poder Ejecutivo, son por mandato constitucional claves para la elaboración de la política exterior del vecino país del norte. Esta facultad compartida ha llevado a que exista un conflicto permanente entre estos dos poderes. No en pocas ocasiones el comportamiento del Ejecutivo es cuestionado (e incluso sancionado) por el Legislativo (Oleszek, 1984: 3).

En el ámbito de la legislación, el Congreso ejerce su más poderosa influencia sobre las relaciones exteriores, como consecuencia de que toda medida de política exterior propuesta por el presidente exige algún tipo de aprobación legislativa. En el momento en que algunas de esas propuestas se elevan al Congreso bajo la forma de proyectos o iniciativas de ley, se da un amplio margen de posibilidades de que ambas cámaras las enmienden o rechacen.

El conflicto también abarca a otros sectores de la administración, como el de la burocracia responsable de los asuntos exteriores del Ejecutivo, que en no pocas ocasiones ha criticado duramente esa facultad del Legislativo, argumentando que los representantes y senadores, al tener que trabajar en dos niveles (los asuntos nacionales y los intereses de los grupos de presión) pierden capacidad para entender la importancia de los asuntos concernientes a la política exterior. Por ello, la burocracia encargada de la política exterior considera a los congresistas como necios; que al capricho del azar y los mezquinos intereses locales han sido colocados en un puesto cuya comprensión y eficacia son nulas para una correcta elaboración de la política exterior (Molnar, 1980: 87).

Una influencia aún más vigorosa sobre la conducción de los asuntos exteriores es ejercida por el Congreso y, en su mayoría, por la Cámara de Representantes, mediante la facultad de intervenir en las asignaciones de fondos para los programas gubernamentales en política exterior.

En este punto cabe destacar los amplios poderes del Legislativo en lo referente a la aprobación y distribución del presupuesto federal, en la ratificación de tratados y en la confirmación de puestos clave para la creación y ejercicio de la política exterior, reglamentar la inmigración, así como reglamentar el comercio exterior de Estados Unidos.

Históricamente, el poder sobre el dinero, bolsa (o *purse* como se denomina en inglés), ha sido el primer poder ejercido por el Congreso; rechazar o conceder fon-

⁴ A partir de la Vigésimaquinta Enmienda de 1967, el Congreso interviene también en la designación de un nuevo vicepresidente, en caso de que el anteriormente electo no se halle disponible. Entre 1973-1974, el Congreso debió elegir a otros tantos vicepresidentes: Gerald Ford y Nelson Rockefeller.

dos, por ejemplo, puede controlar la magnitud y el poderío de las fuerzas armadas, afectando así el poder de negociación del presidente con otros países. Al desaprobando fondos, el Congreso puede forzar al presidente a cesar las actividades de combate en ciertas áreas, como en el caso de Camboya y Laos, donde el Congreso votó por no otorgar fondos para futuras actividades de combate en esas áreas después del 15 de agosto de 1973, demostrando así su capacidad para restringir el poder de guerra del Ejecutivo.

Otro caso que ha pasado a la historia reciente de ese país fue la negativa del Congreso a que se diera más ayuda militar a la Contra nicaragüense en tiempos de la administración de Reagan. Dentro de este conflicto se encuentra el debate sobre los poderes de guerra, la asistencia militar en el exterior y la exportación o venta de armamento (Frank, 1979: 150).

El Congreso influye tanto en las operaciones del Departamento de Estado, como en las de otros organismos que intervienen en la planeación y, en ciertos casos, en la ejecución de la política exterior. La vigilancia o intervención del Congreso gravita marcadamente en programas de política exterior que impliquen el desembolso de grandes sumas de dinero. El poder de la bolsa es considerado también como uno de los principales instrumentos políticos para negociar con el Ejecutivo.

El politólogo Cecil V. Crabb Jr. señala que el Congreso ha utilizado pocas veces su poder sobre la bolsa de manera total para cambiar las relaciones exteriores, poder utilizado para limitar las actividades del Ejecutivo en asuntos exteriores; de esa manera señala a la administración presidencial lo que no puede hacer, en lugar de decirle lo que él puede hacer (Lammers *et al.*, 1988: 81).

Existen otras dos atribuciones que se complementan con las antes señaladas: investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental en asuntos exteriores y la de aprobar nombramientos y tratados. La labor de investigación sobre las acciones de las otras ramas del gobierno es otro poder que ejerce el Congreso a través del Senado. Desde el caso Lance, el Senado tiene acceso a los expedientes preparados por el FBI sobre las candidaturas más importantes. Es raro que se rechace abiertamente una propuesta presidencial; es más probable que ésta se retire cuando sea inevitable una conclusión negativa. Estos rechazos simulados del Senado no son comunes; abiertas o disfrazadas, las negativas casi nunca son oficialmente políticas, aunque en su mayoría lo son de facto; por lo tanto, deben esgrimirse argumentos de competencia o de orden ético.

En cuanto a la labor de investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental, se amplió después de la renuncia de Nixon en 1975. La opinión pública lo tomó en cuenta y apoyó más la labor de investigación legislativa sobre el Poder Ejecutivo. Esta facultad da a las cámaras una mayor información para debatir y decidir sobre la autorización de los programas presentados por las diversas

dependencias relacionadas con el exterior, y pocas veces llegan a dar públicamente los resultados de las investigaciones. Algunos sectores públicos y privados piensan que es una facultad inquisidora.

Si el Partido Demócrata o el Republicano tienen la titularidad del Ejecutivo y la mayoría de la Cámara de Representantes, sus líderes partidarios recurren a su poder para bloquear las investigaciones que lleguen a ser embarazosas para la administración. Se menciona la Cámara de Representantes y no al Senado porque éste carece de un liderazgo fuerte y sus miembros pueden hacer uso de la palabra cuantas veces lo deseen, con el fin de demandar una investigación al departamento que lo amerite, aun sin el consentimiento de sus líderes. Ésta es una de las razones por las cuales el Senado conduce más investigaciones relacionadas con el gobierno.

Por otro lado, si un partido político opuesto al del presidente es mayoría, es frecuente que aumenten las investigaciones sobre funcionarios pertenecientes al Ejecutivo, primordialmente para que ese partido saque ventaja al partido minoritario en el Congreso, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre políticas de gobierno.

Al respecto, el Acta de Reorganización del Congreso (de 1946) disminuyó notablemente el control de los líderes principales sobre los comités encargados de las investigaciones. Estos comités ya no dependieron tanto de ellos, pues la ley les otorgó financiamiento propio para realizar sus investigaciones. En ese año también se crearon los Comités de Operaciones Gubernamentales para cada una de las cámaras, con el fin de investigar irregularidades en los departamentos y agencias del gobierno estadounidense (Harris, 1972: 192).

Existen acuerdos ejecutivos que sirven para vincular a Estados Unidos con otras naciones y que han sido durante largo tiempo un instrumento de su política exterior, sin embargo, estos acuerdos han probado ser materia de controversia, por las diversas implicaciones que tendrían para la sociedad estadounidense (Crabb y Holt, 1984: 47). La aplicación de estos acuerdos fomenta la polémica entre sectores de la sociedad estadounidense, como el político y el académico. En su carácter de iniciador de las negociaciones de un acuerdo internacional, la elección del procedimiento es privativa del presidente, por lo que algunos observadores consideran los acuerdos internacionales como violaciones a la Constitución. Otros los consideran la manera más apropiada de evitar que una minoría en el Senado obstruya la acción en favor del bienestar nacional, de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

La opción entre usar un acuerdo ejecutivo o tratado, como procedimiento apropiado para llegar a un entendimiento internacional, es de carácter político. El presidente puede poner en práctica acuerdos ejecutivos incluso en contra de la voluntad expresa del Congreso. Tomar esta decisión refleja el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por tener el mayor control sobre las decisiones que se tomen

en el plano internacional. Mientras que el tratado lleva la ratificación por parte de la Cámara de Senadores, aunque por medio del proceso legislativo con intereses económicos llamado *fast track* (o “vía rápida”), la ratificación de la Cámara de Representantes y el Senado es por mayoría simple.

En el siglo xx, durante el periodo posterior a la guerra, el Congreso, por medio del senador John, W. Bricker, republicano por Ohio intentó enmendar la Constitución para restringir severamente la autoridad otorgada al presidente. El argumento fue que los acuerdos ejecutivos podían tener efectos negativos sobre la legislación interna. El segundo intento ocurrió en los años setenta y su éxito fue parcial. Los legisladores de ambas cámaras, cautelosos luego de los excesos cometidos en la guerra de Vietnam, pretendieron por medio de una iniciativa alcanzar una modesta meta: exigir al Poder Ejecutivo que informara al Congreso de los convenios realizados por este país con naciones extranjeras. El Congreso puede invalidar o impedir seriamente los acuerdos del Ejecutivo por diversos medios, uno de los cuales consiste en privar de apoyo económico al programa y otro es el de aprobar una legislación contraria, y con eso anular el acuerdo realizado por el Ejecutivo (Johnson, 1986: 95).

La segunda del artículo 2 de la Constitución señala al presidente como comandante y jefe de la Armada y la Marina, mando que causa serias diferencias con el Poder Legislativo en el manejo de las fuerzas armadas. La historia demuestra cómo los presidentes han ordenado cientos de intervenciones militares a varios países, sin esperar la declaración de guerra del Congreso. Wilson, en 1914, invadió Veracruz; o Roosevelt, en 1898, intervino en Cuba y en República Dominicana con las fuerzas armadas de su país, sin el consentimiento del Congreso.

Para Weisband (cit. en King, 2010), el Congreso en la década de los setenta logra alterar las grandes reglas, recaptura el poder de la guerra vía un sistema conjunto. El procedimiento establece que el presidente consulta al Congreso antes de que se adquiera una posición en política exterior que tenga que ver con la seguridad nacional.

En 1970 y 1971, la Cámara de Representantes aprobó iniciativas que obligaban al Ejecutivo a enviar reportes al Poder Legislativo después de decidir usar las tropas para pelear en otro país. La iniciativa Javits (S. 2956) explica las situaciones en las que el presidente puede recurrir a la fuerza, discrecionalmente, por un plazo de treinta días; en caso de continuar, necesitaría la autorización del Congreso. La discusión para aplicar medios de control sobre las acciones bélicas del Ejecutivo siguieron y así fue como la Cámara de Representantes, bajo la Enmienda Morgan Zablocki (H.R. Res. 542), señaló que se puede poner fin a cualquier guerra iniciada por el Ejecutivo, en caso de que exista consenso para ello en ambas cámaras. En caso contrario, el Congreso, por medio de una votación aprobatoria de mayoría simple en ambas cámaras, puede declarar la guerra y permite al Ejecutivo hacer uso del ejército. De esta

enmienda también surge el poder del veto legislativo o *congressional veto*. Esta cláusula permite al Congreso detener cualquier acción bélica emprendida por el Ejecutivo. Así es como la resolución de los poderes de guerra de 1973 obligó al presidente a consultar e informar al Congreso de cualquier decisión que involucre el uso de la fuerza militar (Frank, 1979: 81).

En la práctica política, la Constitución reconoce los poderes del Poder Legislativo, pero es el Congreso como institución política el que los ejerce realmente, de acuerdo a las circunstancias. El límite del poder del Legislativo está más allá de la Constitución, más bien se le encuentra en las dificultades internas que el Congreso tenga. Su funcionamiento inadecuado se ubica en terrenos de la realidad en su lucha por el poder. En este escenario, en el que diversos bloqueos del proceso legislativo, desigualdades de representación, mayorías incoherentes, falta de programa, de la competencia —juzgada a menudo imposible— contra las otras instituciones, puede ocasionar la pérdida de confianza de la ciudadanía. La crisis de legitimidad actual en buena parte responde a la falta de acciones legislativas que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Sin duda alguna, el Congreso sirve muy bien para la mediación política entre poderes. Y es funcional para destrabar los conflictos entre sí, dando mayor margen a la gobernabilidad. La ambigüedad constitucional es la base del pragmatismo que se refleja en la flexibilidad y funcionalidad de ese gobierno. Su proceder pragmático le permite tomar decisiones políticas que ameritan premura. Pensar en modificar profundamente el sistema implicaría, necesariamente, una revisión y modificación sustancial de su Constitución, situación hasta ahora no contemplada por la clase dominante de ese país.

ESQUEMA 4.1

LOS SEIS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO ESTADUNIDENSE

Soberanía popular

La fuente de poder del gobierno es el pueblo, creencia que proviene del concepto de contrato social y de la idea de que el gobierno debe ser para el beneficio de sus ciudadanos. En el caso de que el gobierno no proteja a la gente, ésta tiene el derecho de disolverlo.

Equilibrio de poderes

Con el fin de proteger aún más a los ciudadanos, la Constitución estableció un sistema de pesos y contrapesos. Cada rama del gobierno tiene un cierto número de controles que puede utilizar para asegurar que ningún otro poder se convierta en el más poderoso. Por ejemplo, el presidente puede vetar la legislación, la Corte Suprema puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes del Congreso, y el Poder Legislativo, a través del Senado, debe aprobar los tratados y los nombramientos presidenciales.

Separación de poderes

El gobierno de Estados Unidos se divide en tres poderes. Cada poder tiene su propio propósito: hacer las leyes, ejecutar las leyes, e interpretar las leyes.

Gobierno limitado

El gobierno limita su propio poder: debe acatar las leyes y sólo puede actuar utilizando poderes que le ha conferido el pueblo.

Revisión judicial

Permite a la Corte Suprema decidir si los actos y las leyes son inconstitucionales. Esto fue establecido en *Marbury vs. Madison* en 1803.

Federalismo

En este principio predomina la idea de que el gobierno central no controla todo el poder en la nación. Los estados tienen poderes reservados para ellos. Esta división de poderes a veces conduce a problemas entre los gobiernos estatales y el federal.

FUENTE: Martin Kelly, "Overview of United States Government and Politics", en <<http://americanhistory.about.com/od/governmentandpolitics/a/amgovoverview.htm>>, consultada el 10 de agosto de 2014.

LOS ESPACIOS TERRITORIALES Y LA DIVISIÓN DE PODERES

La representación ciudadana

Como se señaló anteriormente, existen dos actores con derecho a ser representados en el Poder Legislativo encarnado en el Congreso federal: el ciudadano y los estados de la federación. La figura del ciudadano queda sujeta a un criterio de territorialidad y de número poblacional, como los distritos electorales (435). Este último criterio numérico ocasiona que exista una desigualdad entre las entidades de la federación. Históricamente, California, Texas, Florida y Nueva York han influido en la presencia y mayor peso dentro del Congreso en lo que a toma de decisiones se refiere. La situación anterior lleva a que los estados con mayor extensión territorial y poblacional tengan un número mayor de representantes federales. Se busca el equilibrio de poder dentro del Congreso entre la Cámara de Representantes y el Senado; para explicar la razón de esta relación de dependencia y cooperación, conviene primero conocer las atribuciones legislativas de cada Cámara.

El Congreso estadounidense es, por mandato constitucional, un cuerpo representativo bicameral en el que residen todos los poderes legislativos. La idea de la configuración bicameral no es de origen estadounidense, encontramos sus antecedentes en el pensamiento político de filósofos clásicos, destacados en el manejo del tema, entre ellos Marsilio de Padua, John Locke y Charles Louis de Secondant, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu. En los escritos de Marsilio de Padua se encuentra la idea de que el Poder Legislativo debiera residir en el pueblo.

Por su parte, la reflexión política de John Locke abarcó un sistema de gobierno equilibrado en lo referente a su poder y a su función. Sin embargo, la influencia más directa que recibieron los creadores de la Constitución estadounidense fue la del barón francés Montesquieu, a través de su obra *El espíritu de las leyes*, en la que se resalta la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar. A su vez, favoreció la división del Poder Legislativo en dos asambleas: una que sustenta la representación del “pueblo” y otra a la nobleza; un ejemplo se presenta en el Parlamento de Gran Bretaña, a través de la House of Commons (Cámara de los Comunes) y House of Lords (Cámara de los Lores) (Baker, 1989: 31).

Los constituyentes esperaban que el Poder Legislativo fuera el órgano central del gobierno nacional. Así, en *El Federalista*, James Madison afirmaba que “en un gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina”. Lo que Madison predicaba era que el Poder Legislativo tuviera la mayor autoridad y actuara con plena independencia a la hora de tomar las decisiones políticas, lo que indudablemente daría una mayor legitimidad al poder gubernamental estadounidense.¹

Los pensadores del sistema acordaron la existencia de una Cámara para los legisladores elegidos por el pueblo. Por otro lado, eran temerosos de la posible participación popular y decidieron constituir al Senado, que permitiera un mayor control del trabajo legislativo por parte de las minorías poderosas y educadas. Los integrantes del Senado eran originalmente electos por las legislaturas estatales, lo que permitía volver al Senado más elitista y conservador, y así restringir las posibles decisiones extremistas de los miembros de la Cámara de Representantes, que consideraban más popular y menos apta para el arte de gobernar (Tocqueville, 1988: 176).

La división bicameral también se sustenta en la idea de tener una estructura dividida que legislará mejor, ya que ambas cámaras influirían una a la otra cuando de tomar decisiones se tratase, y así sería factible corregir sus errores legislativos; empero, en la práctica actual del bicameralismo esto encubriría una acción legislativa superficial, puesto que en ocasiones la Cámara originaria aprueba una pobre iniciativa de ley, esperando que la Cámara revisora actúe con mayor responsabilidad al respecto, aunque la Cámara revisora puede hacer suya o no esa responsabilidad (Chelf, 1977: 176). Una problemática que ejemplifica esta situación es la ausencia, durante más de un cuarto de siglo, de una ley general sobre migración.

Existen más diferencias que semejanzas. Las cámaras tienen una configuración de trabajo distinta, y sirven para diversos propósitos en el sistema representativo, pues operan de manera diferente, debido a que sus reglas no son iguales por completo. Una diferencia notoria son los 435 legisladores de la Cámara de Representantes por los cien del Senado. A su vez, los senadores están al frente de su responsabilidad legislativa durante un periodo más largo (seis años), lo cual los vuelve un grupo más estable, en comparación con los representantes que sólo duran dos años en sus puestos. Éstas y otras diferencias, que a continuación mencionaremos, son las que influyen permanentemente en la forma de laborar de las dos cámaras (Oleszek, 1984: 21).

¹ La estructura bicameral enfrenta diversas circunstancias de procedimiento que influyen en la forma en que se toman las decisiones; por eso, es una organización altamente compleja que tiene, entre otros fines, el ser canalizadora de los múltiples intereses, sobre todo de aquellos que se vinculan con el funcionamiento del libre mercado. La competencia política de los diferentes actores provoca que el interior de la institución sea vulnerable a presiones y en no pocas ocasiones obliga a sus miembros a trabajar y operar de forma coordinada con otros poderes económicos y políticos.

La Constitución no especifica el número de representantes a elegir en cada Congreso; fue en 1929 cuando se aprobó una ley que autorizó fijar las cantidades para tal efecto en lo futuro, sin mencionar nada relativo a una representación proporcional, sólo señala que para definir el número de representantes se deberá partir de las cifras dadas a conocer por la oficina del censo. Esta revisión se hace cada diez años, lo que permite a los gobernadores reacomodar los distritos electorales, en ocasiones con el fin de favorecer el voto para su partido en posibles elecciones; de igual manera, esta redistribución ha sido importante en estados como Texas, California, Florida y Nueva York, los que más curules tienen y, por ende, se les considera claves para las elecciones presidenciales.

El término del mandato para los representantes es de dos años y su elección es por medio del voto popular; aunque el método para realizar las elecciones de representantes la Constitución lo delega a las legislaturas estatales. Si se llegase a presentar algún conflicto en ese sentido, el Congreso Federal está autorizado para alterar esas reglamentaciones. Los requisitos para ser representante son: tener cumplidos los veinticinco años de edad, tener ciudadanía estadounidense de un mínimo de siete años y residir en el tiempo de su elección en el estado que lo elegirá. No existe disposición legal alguna acerca de que el representante sea residente del distrito por el cual fue elegido; este requisito depende solamente de la costumbre.

La facultad de las legislaturas estatales de fijar el trazado de los distritos geográficos para la elección de representantes se prestó a abusos desde un principio, a raíz de la práctica conocida como *gerrymandering*. En consecuencia, el partido con el control de la legislatura estatal tendrá la posibilidad de acomodar el trazado de los distritos, según su propia conveniencia. Así, en ocasiones el nuevo trazo distrital es manipulado para que el partido de oposición —aun teniendo una presencia de electores uniforme y fuerte en todos los distritos— no cuente con muchas posibilidades de elegir un congresista en el distrito donde se pensaba que era fuerte o en ocasiones en ningún distrito (Oleszek, 1984: 36).

Los representantes permanecen en ese cargo sólo dos años; al finalizar este periodo, todos los miembros expiran simultáneamente, lo que en teoría origina que se organice de nueva cuenta la Cámara al comienzo de cada legislatura. El cambio en realidad es parcialmente cierto, la reelección de un alto porcentaje de representantes se da frecuentemente en ese sistema, por lo que no existen grandes cambios en la correlación de fuerzas en los cargos legislativos que dominan los partidos mayoritarios, el demócrata y el republicano.

A diferencia del Senado, en la Cámara de Representantes sí existen normas de procedimiento para limitar el debate. También el Comité de Reglas es privilegiado al autorizar la llamada regla especial en cualquier momento y hacerla tomar en cuenta de inmediato. El hecho de que un proyecto de ley haya sido favorablemente

informado por una comisión permanente, e incorporado a uno de los calendarios de la Cámara, no asegura que será considerado por ésta. Los miembros de esas comisiones son elegidos por votación del cuerpo, pero en realidad se trata de una simple ratificación de las listas ya establecidas por conducto de los mecanismos de partido (Oleszek, 1984: 36).

La igualdad estatal

Por mandato constitucional, cada entidad de la Unión Americana tiene derecho a tener dos senadores. El cargo es por seis años, y cada dos, un tercio del total (más o menos treinta y tres senadores) terminan su mandato. La forma en que se eligen ha tenido modificaciones, pues en sus inicios las legislaturas estatales fungían como electores de los senadores. Aquí se encuentra, una vez más, la idea de delegar a sus legisladores el derecho a elegir del ciudadano, situación que se prestaba para ampliar el juego político de las camarillas o facciones estatales, con la finalidad de influir en la designación de su representante en el Senado. No fue sino hasta 1913, a través de la Decimoséptima Enmienda a la Constitución estadounidense, cuando se acordó la elección por voto popular.

Dentro de los requisitos estipulados por la Constitución para ser senador se menciona el tener treinta años de edad como mínimo, ser ciudadano estadounidense en los nueve años previos (como tiempo mínimo) y residir en la época de su elección en la entidad donde se le elegirá para dicho cargo. En caso de ser electo, le está prohibido tener algún cargo civil bajo la autoridad de Estados Unidos. De igual manera, no puede ser arrestado, excepto en casos de traición, delito o alteración de la paz. Cuenta con el derecho de libertad de expresión durante su labor como legislador. Esa libertad encuentra su fortaleza en las reglas que rigen a ese cuerpo legislativo.

Al contrario de la Cámara de Representantes, las reglas del Senado favorecen más las acciones individuales o de minorías que las de grupos numerosos o mayorías, lo que convierte al Senado en un cuerpo en el que la acción individual permite alcanzar fácilmente metas políticas, en comparación con la Cámara de Representantes, que es más numerosa y la disciplina partidaria es más flexible. Por tradición, los senadores procuran tomar sus resoluciones de forma unánime. De ahí que el líder del partido mayoritario procure hacer una cuidadosa consulta a todos los miembros que hayan manifestado algún tipo de interés por la iniciativa de ley a discutir, independientemente del partido al que pertenezca (Polsby, 1986: 86-89).

El Senado trabaja en comités y subcomités permanentemente, ya que las elecciones (bianuales) afectan a un tercio de los senadores activos o en funciones. La continuidad es parte de su naturaleza política. Si en una elección llegaran treinta y tres

nuevos legisladores con un programa político para transformar radicalmente la estructura y función de ese cuerpo colegiado, tendrían que buscar consenso con más de la mitad de los senadores ya en funciones, lo que sería realmente difícil por los intereses creados, tanto a nivel personal de los senadores veteranos, como en el ámbito del partido, grupo o corporación.

Como es natural, las elecciones casi no representan cambio alguno para modificar ese cuerpo colegiado, que desde sus orígenes siempre ha tendido a ser más conservador en las políticas que promueve y en las decisiones y resoluciones que adopta.

No obstante, los miembros del Senado tienen reglas internas flexibles que les permiten un mayor conocimiento e interés en el debate de temas importantes a nivel nacional, lo que les brinda un gran prestigio ante la sociedad, así como una imagen ante la opinión pública de ser gente con capacidad para legislar casi cualquier problema (Oleszek, 1984: 23). Para los senadores, a diferencia de los representantes, la especialización significa encontrar un tema que les permita acaparar la atención de los votantes en el ámbito nacional, sin afectar la labor de otro senador.

Los miembros de las comisiones permanentes del Senado son nominados por el Comité de Partido al que pertenecen, después de ser aprobados en una conferencia o reunión general de los senadores de dicho partido (Saye *et al.*, 1981: 330), mientras que el puesto de presidente del Senado lo ocupa, por mandato constitucional, el vicepresidente del gobierno en turno, pero, de hecho, el pleno del Senado elige un presidente pro t  mpore del partido mayoritario para que ejerza el cargo del primero. Conviene señalar que el vicepresidente no es miembro del cuerpo que preside y sólo vota para dirimir un empate. El voto de calidad del vicepresidente resulta decisivo en la implementación de la política de la administración de su compañero de fórmula. El caso último fue cuando Al Gore rompió un empate sobre la votación del presupuesto durante el último periodo de la administración de William Clinton.

Existen algunas semejanzas entre las Cámaras: ambas comparten responsabilidades y poder en la elaboración de leyes, en legitimar su representación ante el electorado, tienen una estructura de comités parecida, las funciones y responsabilidades de una Cámara muchas veces se interrelaciona con las responsabilidades de la otra. Es común que los líderes de partido y de los comités con mayor poder de ambas Cámaras trabajen juntos para coordinar las acciones legislativas necesarias para agilizar la aprobación, si es el caso, de una ley importante y de interés en el plano nacional. La cooperación generalmente se facilita cuando ambas están controladas por el mismo partido (Oleszek, 1984: 24).

ción histórica ha dado la razón a quienes, en sus orígenes como nación, se pronunciaban por un Ejecutivo fuerte y activo. El presidente tiene diferentes medios para lograr la cooperación del Legislativo, entre los que se encuentra la consulta personal con miembros del Congreso, en especial con los líderes de las Cámaras, sobre lo relacionado con asuntos de política exterior; y frecuentemente autoriza una consulta similar por parte de los miembros de su gabinete o de otros funcionarios oficiales. Se pone a disposición del Congreso la información obtenida por la rama ejecutiva, además de que permite a los funcionarios apropiados suministrar información al atestiguar ante las comisiones del Congreso (Skowronek, 1988: 115 y ss.).

La función legislativa del presidente inicia con su deber constitucional de “dar, de tiempo en tiempo, al Congreso información sobre el estado de la Unión, y recomendar para su consideración aquellas medidas que juzgue necesarias y convenientes” (Constitución de Estados Unidos, art. II, sec. 2 y 3, cl. 2). A esta tarea escueta, el Congreso ha agregado otras obligaciones, por ejemplo, se ha pedido que envíe al Congreso un mensaje presupuestario anual en el que exponga sus planes de recaudación fiscal y de gasto y un informe económico en el que explique su programa para lograr, entre otras cosas, “niveles máximos de empleo, producción y poder de compra”. Además, tiene los “poderes especiales”, concedidos en tiempos de guerra o en crisis económicas (Ley de Empleo de 1946, sec. 2, cit. en *Congressional Quarterly*, 2008: 184).

Los desacuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo son cada vez más frecuentes, debido a razones internas y externas. Durante el siglo xx, estas pugnas se multiplicaron a causa de la importancia que ha adquirido el vecino país del norte en el ámbito internacional. En la actualidad, el presidente de la república es la fuente de presión más poderosa sobre el Congreso. Los presidentes han aprendido a negociar directamente con los legisladores, personalmente o a través de colaboradores. Cuando incluso la más diestra presión directa falla, a menudo los presidentes recurren a la opinión pública para persuadir al Congreso. Para pasar por encima de los líderes legislativos y dirigirse al pueblo, siempre ha sido necesario ganar el apoyo de los reporteros y otras personas responsables de conseguir y transmitir noticias. La radio y la televisión sirven como mensajeros directos para que el presidente transmita sus mensajes a la opinión pública (Ley de Empleo de 1946, sec. 2, cit. en *Congressional Quarterly*, 2008: 184).

Cada presidente tiene su forma personal de cabildear en el Congreso. A principios del siglo xx, Woodrow Wilson ejercía un cabildeo lo más discreto posible. Otros, como Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman, empleaban a los ayudantes que realizaban tareas legislativas para la Casa Blanca, bajo la lógica de que, como su deber oficial era redactar leyes, era natural que se les eligiera para negociar la aprobación de sus iniciativas.

En la actualidad, todas las dependencias federales tienen sus fuerzas de enlace, es decir, conforme el aparato burocrático del Ejecutivo incrementó sus dimensiones, a la par aumentaron sus responsabilidades políticas, lo que obligó a descentralizar la relación con el Congreso. Aunque la figura del presidente sigue siendo importante para la relación entre los poderes, frecuentemente los presidentes se reúnen con legisladores, especialmente con los líderes de los partidos, para buscar su apoyo político (*Congressional Quarterly*, 1993: 13-17).

La Constitución misma refleja una lucha entre el concepto de un Poder Ejecutivo subordinado al Legislativo y un Ejecutivo autónomo e independiente. Al respecto, Edward Corwin señala: “Considerada en una perspectiva general, la historia de la presidencia es una historia de agrandamiento pero la crónica es notoriamente discontinua” (citado en Saye *et al.*, 1981: 222).

Existen ejemplos concretos de cómo el presidente se convirtió en un puesto clave en el manejo y resolución de los problemas internacionales, a causa de la transformación de Estados Unidos en gran potencia mundial. Aunque el fortalecimiento del Ejecutivo disminuyó a partir de los años setenta, cuando en ciertos sectores de la sociedad estadounidense, descontentos por las decisiones tomadas por su presidente en relación con los problemas del sudeste asiático, motivaron que el Congreso interviniera con la elaboración de leyes que restringieran los poderes bélicos del presidente, sobre todo en lo que se refería al manejo e intervención de las fuerzas armadas estadounidenses (Lammers *et al.*, 1988: 73).

La mayoría de las veces, los problemas entre ambos poderes se resuelven por medio del diálogo, hasta llegar a una negociación, procurando que las dos partes se comprometan a cumplir con los acuerdos finales. De no lograr un acuerdo, el Poder Ejecutivo se enfrenta a las dos Cámaras, y si le son adversas al estar controladas por el partido opositor, el presidente puede llegar a tener serias dificultades para sacar adelante sus programas de gobierno o las iniciativas de ley que se originen en la Casa Blanca, o bien en los departamentos a su mando. Si el presidente se ve favorecido por contar con el apoyo de una mayoría legislativa en una o en ambas Cámaras, tendrá más posibilidades de sacar adelante sus proyectos de ley, debido a que la correlación de fuerzas facilita la negociación política; se espera el apoyo de los miembros de su partido, aunque no necesariamente sea así, incluso en ocasiones es apoyado por legisladores del otro partido, al coincidir con el interés político de la administración.²

² Esta situación es poco probable, pues el sistema político bipartidista estadounidense ha demostrado, en el último siglo y medio un cierto equilibrio: el control republicano del Ejecutivo y el control demócrata del Congreso. Si bien desde las elecciones de 1994 los republicanos ganaron la Cámara de Representantes, hecho que no sucedía desde mediados del siglo xx, a pesar del gran número de candidatos electos por primera vez en el plano federal, el liderazgo de su partido no ha logrado los cambios en la estructura de comités y subcomités prometidos, las modificaciones realizadas están muy lejos de ser un cambio radical en el manejo político.

En la época contemporánea, gran parte de las medidas legislativas trascendentes se originan en la rama ejecutiva del gobierno. Los proyectos de ley necesarios para los intereses del Ejecutivo los preparan ordinariamente los diversos departamentos y organismos de su jurisdicción. Por lo general, se inician tras una consulta al director adjunto de Referencias Legislativas, en la Oficina de Administración y Presupuesto, donde se verifica que todos los proyectos de ley estén dentro de la política del presidente. Una vez aprobadas dichas iniciativas por el director, se busca entre los legisladores afines al presidente los que puedan introducir dicho(s) proyecto(s) de ley en alguna de las dos cámaras o en ambas, según sea la importancia de la iniciativa para los planes de gobierno de la administración en turno.

En las estrategias de negociación, el Poder Ejecutivo cuenta con otras formas de persuasión del Congreso para que apoye su programa legislativo. Estas variadas formas de presión se presentan cuando el presidente utiliza los recursos derivados de su carácter de líder del pueblo estadounidense, de jefe político de un partido y, por supuesto, el de ser jefe ejecutivo del gobierno. El presidente puede convocar a sesiones especiales del Congreso, pero carece de facultades para disolverlo y ordenar una nueva elección.

Otro medio de ejercer presión es el llamado *padrinazgo*, situación que se presenta con la facultad del presidente de llenar vacantes en el gobierno, conceder contratos federales y otros favores políticos. El padrinazgo genera una deuda que los legisladores pagan votando sobre la legislación en el sentido deseado y esperado por el Ejecutivo.

Otra alternativa política inherente es el derecho constitucional de veto sobre todos los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Así, el presidente puede asegurar una modificación de la legislación pendiente en el Congreso amenazando con vetarla si no se introducen los cambios que él crea pertinentes. No obstante, los legisladores pueden convertir en ley un proyecto vetado por el presidente si logran que cada Cámara apruebe de nuevo dicha iniciativa por dos tercios de sus miembros; en ese momento el veto presidencial se anula y el proyecto pasa a ser ley, incluso sin el consentimiento del Ejecutivo (Willett, 1990: 45).

El presidente sabe lo difícil que sería para el Congreso anular su veto, por eso emplea este método de presión con astucia, para obtener una mejor ventaja en la negociación política. Al Congreso le resulta muy difícil anular un veto presidencial, por el hecho de que el sistema legislativo estadounidense se caracteriza por el dominio de los dos grandes partidos nacionales, el republicano y el demócrata. Esto origina un juego político que impide generalmente que alguno de los dos partidos ejerza un dominio mayoritario en una o en ambas cámaras. Aun cuando un partido tenga la mayoría en las dos cámaras, se esperaría que le resulte muy complicado reunir los votos necesarios en cada cámara para anular un veto presidencial, sin haber nego-

ciado con un sector del otro partido, aunque sea minoritario. Sin embargo, tiene presente que el poder de veto no es absoluto, por lo que, cuando no está de acuerdo con algún proyecto de ley, generalmente lo regresa a las cámaras con sus “objeciones” y busca limar asperezas con los sectores legislativos oponentes antes de apelar a este último recurso.

El jefe del Ejecutivo utiliza el veto no sólo para abatir iniciativas que le desagradan, sino también para afirmar sus políticas y advertir al Congreso que debe tomársele en serio. Poco menos efectiva que el veto en sí, la amenaza presidencial de vetar la legislación es una eficaz forma de negociar.

El periodo del presidente es de cuatro años, con derecho a reelegirse un periodo más. En el supuesto de una reelección, el presidente tiene la posibilidad de cambiar su relación con el Congreso, ya que por mandato constitucional se tienen que efectuar periódicamente elecciones en ambas cámaras: la de Representantes se renueva cada dos años, mientras que el Senado tiene elecciones cada dos años para elegir solamente un tercio de su total, y como los periodos electorales en el siglo xx han sido continuos, la lucha por el poder es permanente entre los dos partidos. Esta continuidad de la actividad electoral propicia cambios en la correlación de fuerzas dentro de las cámaras que benefician la relación Legislativo-Ejecutivo, ya sea cuando se presentan las elecciones de medio término, es decir, las que se realizan cuando el presidente tiene dos años en el mando de los cuatro, o cuando hay reelección y el presidente puede empezar su segundo periodo con un nuevo Congreso.

El artículo 1º, sección 2, habla del poder de la Cámara de Representantes en el *impeachment*; en la sección 3 de dicho artículo se señala lo referente al Senado, el cual se encarga de juzgar todos los casos que ameriten juicio político y en caso de que se juzgue al titular del Ejecutivo, es el presidente de la Suprema Corte quien preside el juicio dentro del Senado. Para dictar condena, se requiere el consentimiento de las dos terceras partes de los senadores ahí presentes. Por otro lado, este tipo de juicio político es quizá el último recurso utilizado por el Congreso contra el presidente. Cabe destacar que el juicio político es una atribución que da la Constitución al Poder Legislativo en sus tres primeros capítulos (Nicholas, 1984: 106).

El artículo 2, en sus secciones segunda y cuarta, alude al poder que tiene el presidente para perdonar a las personas que hayan ofendido a Estados Unidos, con excepción de los casos de *impeachment*. En la cuarta sección se señala que tanto el presidente como el vicepresidente y todos los funcionarios de Estados Unidos pueden ser removidos de sus cargos si resultan culpables al ser sometidos a un *impeachment*.

Solamente un presidente, Andrew Johnson, en el año de 1868, ha sido sometido a un juicio político del cual salió absuelto, porque al Senado le faltó un voto para condenarlo. El caso del presidente Richard Nixon ha sido lo más cercano a un *impeachment* presidencial, ya que diez días después de que el Comité Judicial re-

comendó un juicio político acusándolo de obstruir a la justicia, de abuso de poder y de rebeldía al Congreso, Nixon renunció.

El último intento se presentó en la administración demócrata encabezada por el presidente Clinton; entre los cargos que se le imputaban estaba el de haber mentido en un proceso judicial. Después de un largo proceso, escandaloso y muy costoso para los contribuyentes de ese país, el Senado votó y la mayoría lo hizo en favor del presidente demócrata, que logró estar dos periodos al frente de la Casa Blanca.

La historia señala que el Congreso ha recurrido más frecuentemente al poder del *impeachment* para remover de sus cargos a los funcionarios de varios sectores del gobierno y a los del Poder Judicial, desde jueces de la Suprema Corte hasta jueces de distrito (Lammers *et al.*, 1988: 169-179).

El poder que cada vez será más importante para decidir el destino de miles de inmigrantes indocumentados en ese país también es responsabilidad del Poder Legislativo. El Congreso decide, en última instancia, la forma de organización de la burocracia federal. Además, posee otras formas más importantes para restringir el poder presidencial, entre las que se halla la facultad de controlar las finanzas, ejercidas sobre los impuestos y la colocación de fondos, poder fundamental para controlar la mayoría de las políticas públicas del gobierno federal.³

El Poder Judicial no está exento del debate en torno a la labor política de sus funcionarios y a su propia función en el equilibrio de poderes. En el artículo 3º de la Constitución estadounidense encontramos la jurisdicción del Poder Judicial, la cual recae en la Suprema Corte, quien se encarga de mantener el equilibrio entre Estado y nación, mediante la conservación del equilibrio entre los derechos y deberes de los individuos. La creación de la administración de justicia también fue objeto de debate en la discusión que sustentaron los fundadores del sistema para la división de poderes. El especialista conservador C.E. Hughes señala que la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos es una institución típicamente antidemocrática, si la esencia de la democracia se mira en el predominio de la voluntad de las mayorías, tal como ésta se refleja en la integración de los cuerpos legislativos, o la más democrática de todas si lo valioso de la estructura democrática es que salvaguarda, incluso, de los excesos de las mayorías ciertos derechos o intereses fundamentales de todos los grupos de la comunidad (Hughes, 1971: 12).

³ Otras restricciones presidenciales se encuentran en la estructura federal del gobierno por las hostilidades que pueden provocar programas nacionales en los estados y en los condados, en la compleja burocracia que forma la misma rama ejecutiva. Los titulares de departamentos y organismos, los comandantes militares, los jefes de divisiones, secciones y oficinas, así como los miles de funcionarios gubernamentales y militares que ocupan cargos de responsabilidad administrativa de grados inferiores tienen sus propias ideas acerca de los límites correctos de la autoridad y el poder presidencial.

El artículo 3° de la Constitución deja sometida toda la estructura del Poder Judicial a la voluntad del Congreso, siendo éste el que crea las cortes federales inferiores, determinando cuáles de los fallos de estas cortes serán susceptibles de ser sometidos a apelación en la Suprema Corte. Los tribunales establecidos bajo la autoridad del artículo 3° se denominan “Tribunales Constitucionales”, entre los que se encuentran los tribunales de distrito, teniendo jurisdicción en algunos casos en razón de las partes involucradas; por ejemplo, en los juicios en que Estados Unidos es demandante y en los casos entre ciudadanos de diferentes entidades del país.

Dentro del Poder Judicial, los Tribunales de Apelación de Distrito los creó en 1981 el Congreso, con la finalidad de servir como tribunales intermedios entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales inferiores. El Código de Justicia asigna a los tribunales de apelaciones jurisdicción para revisar todos los fallos finales en los tribunales de distrito, excepto en los pocos casos en que una revisión directa de los fallos haya tenido lugar en la Suprema Corte (Saye *et al.*, 1981: 350).

La Corte ha cumplido un papel que va de una total pasividad dentro de su función en el proceso de gobierno, hasta actos que la han involucrado en las funciones de las otras dos ramas del gobierno, especialmente con el Congreso. Woodrow Wilson (1885) señalaba que aunque el Poder Judicial pudiera moderar al Legislativo, la Corte, en comparación con los otros dos poderes, tendría poca importancia en el equilibrio del sistema. Por lo general, los desacuerdos que se producen entre los dos poderes surgen cuando la Corte ejerce su poder de revisión judicial y se crea un concepto diferente de lo que es constitucional entre ésta y el Congreso.

La intervención de la Suprema Corte es una acción polémica cuando se discuten áreas difíciles de interpretar, como lo referente a lo económico, lo social o problemas constitucionales; en todo esto, es casi seguro que toca terrenos que involucran también al Poder Legislativo, lo que en muchas ocasiones ha provocado fuertes críticas contra la Corte por parte de los legisladores, quienes argumentan que esas acciones traspasan su función política y usurpan las funciones del Legislativo. Los integrantes de la Suprema Corte, conocedores del poder que en un momento dado puede ejercer el Congreso sobre ellos, procuran lo más posible evitar confrontaciones directas con el Poder Legislativo (Carl, 1997: 189-197).

Un poder central de la Suprema Corte es su autoridad constitucional para revisar y, en su caso, anular una ley del Congreso. Lo anterior se presenta si la Corte determina que está en conflicto con la Constitución; de ser así, la ley desaparece de los libros como si jamás se hubiera promulgado. Esta facultad, llamada revisión judicial, es una fuerte restricción sobre la legislatura nacional. En virtud de ésta, la Corte asegura al país que el Congreso no dominará el gobierno, o bien que no se promulgarán leyes que violen las garantías fundamentales de la Constitución. Estudiosos del sistema señalan que el principal significado de la revisión judicial es la conciencia

de todo senador y representante de que la Suprema Corte vete las leyes que aprueban si se apartan de la Constitución (*Congressional Quarterly*, 1993: 187-190).

La Constitución prevé una sola Suprema Corte, pero deja al Congreso la libertad para determinar el número de sus miembros. Desde 1869, la Corte está conformada por nueve jueces: un presidente y ocho asociados. Todos son designados por el presidente, con el asesoramiento y consenso del Senado, de ahí que la Corte tenga más cuidado en su relación con los otros dos poderes cuando éstos tengan una estrecha alianza y trabajen juntos. Tal fue el caso sin precedentes cuando la Corte se enfrentó al Poder Legislativo y al Ejecutivo encabezado por Roosevelt, en el problema de aprobar uno de los programas de gobierno más famosos que haya presentado un presidente de ese país, el denominado New Deal (Nuevo Orden) (*Congressional Quarterly*, 2008: 165; Cushman Jr., 2006).

El interés público se centra en el magistrado presidente como cabeza de la Corte. El presidente es su funcionario ejecutivo, preside las visitas y las deliberaciones del tribunal y publica sus acuerdos y resoluciones. En cuanto a las resoluciones de la Corte, el presidente no es más que uno de los nueve jueces, la autoridad de cada uno no es superior a la de sus compañeros en lo que respecta a la decisión en los litigios y las resoluciones se toman con base en la mayoría de sus miembros (*Congressional Quarterly*, 2008: 179).

Este poder ha tenido pocos cambios en su forma de trabajo; incluso la Corte que el magistrado John A. Campbell describía en 1874, se apega a la actual. Para Campbell,

El deber de los magistrados de la Suprema Corte consiste en oír los casos, en prepararse para las consultas, en consultarse entre sí durante la deliberación de magistrados, en decidir los pleitos en esas reuniones y en preparar la ponencia y el fallo de la Corte [...] durante las sesiones [en las que] el magistrado exponía el caso. Resumía los alegatos y pruebas; se exponía los argumentos y sus conclusiones en relación con ellos y abría la discusión. La discusión era libre y estaba abierta a todos los jueces [...]. Se formulaban entonces la pregunta de si el fallo que se revisaba debía o no ser revocado, y se ponía a cada magistrado, por orden de antigüedad, comenzando por el más reciente [...]. Las opiniones de la mayoría decidían el caso y determinaban el contenido de la ponencia que había de redactarse. El presidente designaba al juez que debía prepararla (Campbell citado en Hughes, 1971: 176).

El presidente de la Suprema Corte remite al Congreso un informe anual sobre las actuaciones de la Conferencia Judicial y sus recomendaciones legislativas. El Congreso ha creado —en adición a las Cortes, que cuentan con una jurisdicción general— las cortes legislativas tienen una jurisdicción restringida o limitada; por citar algunas, están la U.S. Courts of Claims y la U.S. Courts of Custom and Patent Appeals.

El Congreso no dispone constitucionalmente la jubilación forzosa de un juez mientras éste observe buena conducta. En 1869, se estableció el retiro voluntario con sueldo completo de por vida, a la edad de setenta años y después de haber servido a la corte durante diez años como mínimo. En la revocación (o *recall*) de un juez participan ambas cámaras: la de Representantes lo solicita, después de que la del Senado haya sometido al acusado a un juicio político. La elección de aspirantes a jueces federales está altamente politizada, porque el presidente y el Senado requieren gente que comparta sus ideas para evitar conflictos derivados de la diferencia de opiniones. En la administración de Ronald Reagan, los jueces nombrados por él fueron seleccionados en función de sus opiniones sobre el aborto, los derechos de los estados y la oración en las escuelas, temas importantes para su gobierno conservador (Toinet, 1994: 205).

Si bien el control judicial se analiza —la mayoría de las veces— a la luz de la facultad de los tribunales para aprobar la constitucionalidad de las leyes, es insoslayable que la supremacía judicial en los asuntos constitucionales se extiende a la rama ejecutiva del gobierno, incluidos los órganos administrativos (Saye *et al.*, 1981: 343). Distinguimos que entre sus funciones está el control de los actos de gobierno, como problema distinto del examen de la constitucionalidad de las leyes en que se apoyan esos actos, la defensa de los particulares frente a la soberanía popular y, de modo principal, el mantenimiento de un Estado de derecho. El examen más somero de la doctrina estadounidense convence sin dificultad que es precisamente el problema del control judicial de la constitucionalidad de las leyes el que en Estados Unidos —por su trascendencia social, incluso por la gravedad de los problemas políticos que ha suscitado— se considera como lo verdaderamente propio.

La trascendencia del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en aquel país comienza donde el problema pierde su carácter propiamente jurídico, para convertirse en una cuestión política. Si se reflexiona acerca del poder del Congreso sobre el presupuesto y su capacidad para dirigir la riqueza y la fuerza de la sociedad, encontraremos que la Corte apoya su jurisprudencia en la fortaleza que da la opinión pública a sus decisiones (Hughes, 1971: 49). Su debilidad también radica en que no tiene los medios para imponer sus decisiones, de ahí su dependencia de los otros poderes. En la Constitución estadounidense no hay más que superioridades limitadas y el dominio absoluto de uno sobre otro es imposible.

El Poder Judicial no es ajeno a los graves problemas padecidos por ese país, entre los que se encuentran las relaciones entre la Unión y los estados, la discriminación hacia los afroamericanos, los derechos de las minorías, las libertades civiles y el control de la economía a cargo del gobierno son algunos de esos problemas. En 1917, el juez Holmes afirmaba que los jueces “legislaban” y aprobaba dicha acción. En la dinámica de gobierno, las leyes propuestas por el Congreso y, en su caso,

aprobadas también por el presidente, de igual modo deben legitimarse por parte de los jueces cuando han causado polémica ante la opinión pública.

Por todo lo anterior, el Tribunal Supremo es visto por los individuos, los grupos sociales o la sociedad en su conjunto, como una institución de último recurso para que este poder se adjudique la autoridad moral necesaria y resuelva disputas entre los otros dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), o dentro de este último. En suma, la acción política del sistema judicial también es reflejo de la interacción entre los dos poderes federales, así como la intervención de individuos y grupos que dan vida a una organización social dominada hasta hoy por el pluralismo.

EL PRAGMATISMO DEL PLURALISMO POLÍTICO

La condición pragmática

El pragmatismo como instrumento de pensamiento es un elemento central para explicar la flexibilidad que ha desarrollado la poliarquía para gobernar una sociedad cada vez más compleja. En la actualidad, el modelo democrático denominado poliarquía no es ajeno a fuertes críticas por los límites que tiene en el orden social. Dentro de estas reclamaciones encontramos cómo los grupos de diversa índole utilizan, de acuerdo a sus posibilidades, los espacios que les brinda un sistema abierto como la plutocracia estadounidense para protagonizar la vida política. En la teoría se habla de que la democracia representativa está libre del mandato imperativo; aunque en la vida institucional, la jerarquización de intereses hace que este mandato se exprese en decisiones políticas, las cuales en no pocas ocasiones son tomadas en un ambiente de secretismo por las cúpulas partidistas, acompañadas de representantes corporativos. Estas actitudes de manipulación son las que llevan a pensar en una élite gobernante a la que poco interesa fomentar espacios para un mayor debate de las decisiones que se traducen en políticas públicas.

En esta visión elitista, de la cual es parte la deliberación legislativa, hace que exista un razonamiento que se apoya en la exclusión de las mayorías que algunos refieren como masas. Los grupos dominantes —o élite gobernante, término que engloba a muchos más actores que sólo el de la élite política—dictan el entendimiento social del bien común. La aportación del pensamiento pragmático le permite a esta élite en el poder hacer suyo un modelo de dominación mixto: por un lado, plutocracia; por el otro, poliarquía. Los medios institucionales como el Congreso reflejan la comerciabilidad, la mercabilidad y la competitividad en los espacios para sus decisiones políticas (Orozco, 2004: 12).

En este marco de deliberación restringida a los más poderosos, en el que la aportación de los grupos dominantes —ligados generalmente a las corporaciones— se vuelve hasta ahora la fuerza civilizatoria, la constante interacción de los grupos dominantes con los espacios políticos que ofrece la poliarquía hace que los problemas dominantes del siglo **xxi** se resuelvan seccional, sectorial e incluso transnacionalmente. Ahora la realidad política tiene un elemento de cambio en los medios de

comunicación, los cuales se han enriquecido con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La repercusión de herramientas como el Internet para influir en la organización política actual se desconoce. La importancia de la información para la política, entre otros aspectos, hace que se abran grandes interrogantes para el futuro del comportamiento político de los legisladores y del Congreso como institución central de la poliarquía.

Los grupos y el juego político

La política actual se realiza en diferentes lugares del ámbito social, incluso en tiempos y condiciones desiguales. La forma de funcionar de la “sociedad” de hoy privilegia la acción de conjunto a la del individuo. Esto lleva a los grupos, cualesquiera que éstos sean, interesados en participar en el debate de los temas o conflictos sociales relevantes, a involucrarse en un universo de intereses, los cuales se mezclan, se entrecruzan y se oponen entre sí. Ahora lo complejo de la dinámica social y de la interacción de los grupos de presión por la lucha por el poder hace que ya no existan tiempos muertos en la práctica política de la sociedad pluralista (Sánchez, 1990: 173).¹

Como ente político, el ser humano tiene como uno de sus principales caracteres su sociabilidad. Debido a esta particularidad, el hombre se vincula principalmente por medio de grupos; en este sentido, se socializa, y lo personal se mezcla con lo colectivo. Si bien se considera que cada individuo tiene un destino personal, con actitudes y un sentido de vida que representan su individualidad, también es cierto que los grupos funcionan como actores o unidades sociales que moldean esa personalidad. Así, la mayoría de los individuos adquieren los usos, hábitos y formas de cultura de los grupos en los que participan. Por lo tanto, el hombre como individuo es, al mismo tiempo, parte de una cultura articulada en la que las diversas formas de vida social lo trascienden y giran en torno a grupos diversos. De ahí que comprender la naturaleza de la pluralidad de grupos en que el hombre se socializa o se incorpora a la vida social es esencial para explicar cómo se gesta el grado de participación y responsabilidad política del individuo. La actividad política —entendida como parte de la sociabilidad intrínseca al hombre— queda sujeta a los espacios grupales, las ideas dominantes y la capacidad de organización y consenso del gobierno.

Comprendida así la relación entre las diversas unidades que conforman la “sociedad”, el hombre y los grupos, es necesario ubicar el espacio donde se da esta relación; para ello, se señala la especificidad del tiempo histórico. Todo modelo de

¹ Se entiende como sociedad una pluralidad de grupos de la más variada especie, que se aglutinan bajo ese término para significar la relativa unidad de esa compleja trama de relaciones sociales en el marco de una comunidad política.

convivencia humana tiene un espacio en el que presenta sus principales características (Cerroni, 1992: 64-66). En este sentido se explica a la sociedad estadounidense como un espacio en el que se desarrolla la relación grupo-individuo-vida política, en un proceso de interacción recíproca y de interdependencia. Su tiempo histórico es la llamada posmodernidad y la forma de gobierno que tienen se cimenta en la política de presión. La libertad política se ejerce dentro de un universo de pluralismo social integrado por asociaciones u organizaciones autónomas, su actividad modifica las relaciones entre actores gubernamentales y privados. Este supuesto de libertad política no sólo implica el derecho a participar en la política, sino también en la lucha por el poder.

El sistema de participación política de Estados Unidos es peculiar, sobre todo en las consecuencias sociales de su capacidad integradora. El debate sobre la interferencia del gobierno en cuestiones sociales inicia desde el momento en que se crean sus instituciones. La formación de una sociedad civil moderna se acompañó de la formación de un gobierno republicano basado en una Constitución política representativa, ejemplo del mundo liberal y que durante el siglo xx fue denominada por sus seguidores como una democracia estable (Lipset, 1981: 35-38, 44). Si bien el modelo permite que convivan diferentes perspectivas políticas, la “neoliberal” es, junto con su forma engañosa de aceptar la separación economía y política, la política dominante en la conducción del gobierno. La estructura social de Estados Unidos no es ajena a las fuerzas políticas que le han dado forma a ese proceso político, que desde su independencia permite ver diferencias notables entre la fuerza de sus actores.

Desde su nacimiento, el modelo pluralista confirmó que no hay “sociedad”, sino sociedades o una gama de “situaciones” y de grupos. Estos últimos se cruzan y superponen sobre los mismos hombres. En la “posmodernidad” se incrementa la diversidad de círculos que se cruzan sobre la personalidad de cada individuo. La sociedad, pues, no es una, sino plural. Si está compuesta por diversas asociaciones religiosas, culturales, educativas, profesionales, no gubernamentales, no lucrativas y económicas relativamente independientes unas de otras, esta condición no excluye que los gobiernos como parte de su mandato están obligados hasta ahora a actuar y a juzgar sólo bajo el común denominador del acuerdo entre algunos de estos grupos.²

Hoy en día, garantizar los derechos del individuo es lo más necesario para reforzar los derechos de las asociaciones particulares. Así, las asociaciones particu-

² Se entiende como *grupo* un conjunto de personas caracterizadas por una actitud común y recurrente. Las múltiples formas de organización y fines que adquieren los grupos en la actualidad conduce a que, en adelante, se utilice esta figura en su sentido más general; en los casos que se requiera, se señalará el tipo de grupo a que se haga referencia, esto con el fin de precisar su relevancia para el análisis.

lares u organizaciones privadas, al tiempo que cumplen con la vieja consigna política liberal de luchar por restringir la injerencia del gobierno en la actividad del individuo, sirven como instrumentos para interesar a la gente en la política. Empero, en la organización humana se redescubre que lo que realmente despierta y mueve a los diversos grupos y la lealtad del individuo es la diversidad de intereses, cuya satisfacción es una fuerza social que motiva la acción y compromiso de sus integrantes. De ahí la posibilidad de que los hombres estén más dispuestos a comprometerse con su club, su iglesia o su gremio que con el gobierno federal.

Para Robert Dahl, uno de los principales teóricos del pluralismo estadounidense, hablar de “Estado” no tiene gran relevancia, ya que se trata de un término impreciso y ambiguo. Afirma que el Estado es “un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que —entre todos aquellos sobre los que reivindica su jurisdicción— puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción” (Dahl, 1999: 51). Por ello, hablar de un gobierno federal es aludir a una estructura política con representación nacional, siempre y cuando se logre la cohesión y el consenso entre las partes que lo integran.

Los problemas que enfrenta la actual organización humana son cada vez mayores y repercuten rápidamente en el destino de miles de millones de individuos. Las necesidades humanas giran en torno a las decisiones tomadas por los diferentes poderes institucionales. Por ello es importante resaltar la relación evidente entre las normas de participación política —en la sociedad pluralista de Estados Unidos— y la creencia en la naturaleza representativa de los grupos y su oposición al gobierno.

De lo anterior se rescatan varias premisas: 1) la representación grupal es un acto voluntario que tiende a volverse un acto de responsabilidad para el individuo que se afilia; 2) una asociación voluntaria responde, por completo, de manera “natural”, a los intereses de quienes la establecen y mantienen; 3) los representantes de los grupos se profesionalizarían, haciéndose así socialmente responsables dentro del espacio de acción política que el gobierno les otorga y 4) el pluralismo permite a los hombres su libertad, siempre y cuando se ejercite en los lugares convenientes, como en asociaciones u organizaciones con diferentes fines, destacando las que abarcan las relaciones económicas, de producción y las que encuadran la participación en la política. De esta forma, el individuo, al agruparse en un colectivo o grupo, deja de sentirse extraño frente a sí mismo y frente al orden público. Por ello, las asociaciones privadas sirven como mecanismos de creación y mantenimiento del consenso necesario para el funcionamiento de un equilibrio social entre las demandas de las personas organizadas y la respuesta oficial (Sánchez, 1990: 174).

La desconfianza del hombre en la posibilidad de alcanzar su pleno desarrollo vía el gobierno, ha hecho que desde hace más de dos siglos se asegurase que el “Estado” no tenía ningún derecho natural para imponer su voluntad a los competidores

gubernamentales ni para obligar a los hombres a obedecer las leyes dictadas por éste, simplemente porque así lo deseara el moderno Leviatán. La ideología liberal es fundamental para el sistema pluralista. La obediencia no incondicional al gobierno se representa a través del esquema de participación “libre” de las fuerzas sociales. Este principio de gobierno es resultado de diversas circunstancias, ya asentadas por los politólogos estadounidenses al insistir en la necesidad de una ideología que refleje sus intereses y sus ambiciones, a través de reivindicaciones como la igualdad ante la ley, la supresión de los privilegios de nacimiento, la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de reunión y de asociación, la representación política, la declaración de derechos civiles, la separación de poderes y la institución de una república federal (Duverger, 1983: 432-436).

Dentro de los marcos del pluralismo abierto, el ser humano, según sea el caso, tiene al mismo tiempo una familia, una profesión, una patria de origen o una creencia política, entre otros factores, y se incorpora simultáneamente a determinados grupos culturales, políticos, sociales, económicos (incluso deportivos). Los individuos, al tener que desarrollarse en un espacio político compartido, se vinculan a diversas situaciones y grupos. El régimen de los grupos se ha instaurado, lo que no implica que pierda capacidad de evolucionar por sí mismo. Se identifican las decisiones políticas con el proceso asociativo y con el ejercicio del pragmatismo político.

El primer gran teórico de los grupos como elemento central de análisis político fue Arthur F. Bentley (1908), quien propuso un modelo analítico adecuado para comprender el comportamiento de los grupos a los cuales explica como organizaciones homogéneas, voluntarias y movidas por un interés único. Es considerado “por acuerdo común el mayor precursor de la moderna ciencia política norteamericana” (Orozco, 1972: 102). Su obra describe y explica la vida asociativa y los lugares o instituciones en los que se ejerce el flujo y el reflujo de las presiones de los grupos.

En cuanto a la dinámica del cambio social, Bentley afirmaba que está determinada por la interacción de los grupos; el gobierno no es sino un instrumento responsable de mantener el equilibrio natural de los intereses opuestos. Por lo anterior, la gestión pública debe interpretarse como el resultado del libre juego de las presiones de los grupos.

El modelo pluralista estadounidense, si bien favorece la participación social de grupos de interés en un plano de “igualdad”, también permite la reproducción de un modelo de organización y participación política desigual en cuanto a la capacidad real de ciertos grupos de presión, identificados con intereses corporativos para influir en el proceso político. Estas unidades organizativas o grupos de interés, así como su relación con las diversas unidades del gobierno, no necesariamente se caracterizan por ser propias de este siglo, sino que algunas tienen sus antecedentes históricos en la imagen de los gremios medievales, los cuales eran parte importante de

la estructuración de sus comunidades, eran la imagen activa de las aldeas. Los intereses corporativos eran ya una fuerza real en la conducción del poder político.

En nuestros días, las necesidades económicas también identifican las decisiones políticas. El proceso participativo-asociativo se vincula con el desarrollo de relaciones estrechas entre grupos privados o empresas y el gobierno. Una de las ventajas de la democracia electoral es el control de los políticos por medio del voto, en contraposición de esta plutocracia, en la que es pertinente cuestionarse ¿quién controla los recursos privados que influyen en las políticas públicas? Entre los factores reales de poder se hallan los recursos excesivos de las organizaciones privadas, los cuales se invierten en el control sobre la realidad de la vida pública. De ahí que la conformación y el ejercicio de los diferentes modelos de representación privada (corporaciones, empresas y grupos de interés especiales) se ubican en un contexto amplio del proceso político, entendido éste como un sistema de competencia permanente entre diferentes grupos de presión. Por ello el sistema de presión, empuje, resistencia y equilibrio que se representa en el pluralismo democrático no anula la situación privilegiada de ciertos grupos corporativos frente al gobierno, aunque para autores como Dahl (1991a: 15) “la mayoría de los grupos actúan dentro del consenso, y la falta de actividad política demuestra la aceptación total del mismo por parte de la población en general”.

El pluralismo democrático

El pluralismo democrático es hoy el modelo más explícito de la política de presión por medio de grupos privados. Por ello, la participación de grupos que representen los diversos enfoques del conflicto social será, para los pluralistas, la mejor perspectiva que tenga el desarrollo de una sociedad democrática. Según Robert Dahl (1991a: 16), la poliarquía es tanto la forma más acabada de la vida política dentro de un pluralismo democrático, como un intento de democratizar gobiernos a gran escala.

El pluralismo político es también una doctrina normativa y un modo de análisis que se vincula, sobre todo en los países desarrollados, a la democracia participativa. En tanto que vía exclusiva e idónea para ordenar y explicar la vida pública, constituye el fundamento de la ideología liberal del mundo occidental. La lucha por el poder queda sujeta a los principios de participación que otorgue el sistema pluralista; conocer estos preceptos sirve para explicar los márgenes reales de movilidad política de este modelo (Kariel, 1976: 232).

El elemento central de la doctrina democrática señala que el poder sólo es legítimo cuando procede de la autoridad de los gobernados y se basa en su consentimiento. Así, en una democracia antigua, el consentimiento de los gobernados se

expresaba de una manera directa, es decir, los ciudadanos interesados en la toma de decisiones para gobernar participaban en la deliberación por medio de una asamblea. La democracia directa tuvo su ejercicio en ciudades-Estado.

La democracia moderna es enteramente diferente; no se basa en la participación directa del ciudadano, sino en la representación; no supone un ejercicio directo del poder, sino en la delegación de éste; no es, en resumen, un sistema de autogobierno, sino un sistema de limitación y control de gobierno en el que los ciudadanos gobiernan de forma indirecta por medio de sus representantes (Sartori, 1974a: 491; Cerroni, 1992: 73).³

La evolución de esta forma de gobierno en Estados Unidos dio origen a un pluralismo democrático. Éste es en realidad, como Dahl ha señalado, una poliarquía, es decir, una forma de gobierno que no se enfoca primordialmente en los requisitos constitucionales, sino en los sociales, para un orden democrático que busque el ideal de la igualdad política, aunque reconoce que la actividad política en Estados Unidos está condicionada por variables como los ingresos, la posición socioeconómica y la educación. Asimismo, afirma que los ricos, al tener mejores recursos organizativos, financieros y de propaganda, influyen más en las elecciones y decisiones legislativas que los miembros pobres y sin estudios (Dahl, 1987: 107 y ss.). Sin embargo estos “inconvenientes” no son lo necesariamente serios para anular las “ventajas del modelo”.

Otra de las ventajas de un sistema representativo es que permite a los ciudadanos votar a sus representantes, y éstos a su vez se encargan de la toma de decisiones, dejándoles tiempo libre para realizar las demás actividades a los ciudadanos no interesados en ser políticos. Al motivar la participación indirecta, también se cumple con otra responsabilidad de los gobiernos actuales: ser “plenamente participativo”. Aquí surge otra disyuntiva de la participación a través de un sistema indirecto, pues para que un sistema sea totalmente democrático, tendría que estar constituido en unidades políticas pequeñas y que éstas a su vez fueran autónomas; en este sentido, ninguna unidad tendría un tamaño tal que tornase imposible un gobierno congregativo sumamente participativo. Lo anterior, para el maestro de la poliarquía, es una solución utópica a partir de la aparición del Estado-nación.

Dahl aboga por que la democracia participativa se realice a través de algunas unidades políticas y que éstas sean gobernadas como democracias plenamente partici-

³ Para los fines de este trabajo, se hace referencia, indistintamente, al concepto de democracia como conjunto de ideales o como un sistema político. Cabe señalar que una concepción basada en lo que la democracia es en la realidad, raramente o casi nunca alude a la noción de pueblo. Para los teóricos anglosajones, el término que define a un conglomerado humano es *masa*. Para ellos la naturaleza del hombre es egoísta y tendiente a la riqueza, así que el derecho a la asociación, a formar un grupo, a ser una facción es un paso natural de participación política dentro de la forma de gobierno liberal y representativo.

pativas; a su vez, dichas democracias también tendrán otras unidades grandes en las que el gobierno se realizará por asamblea e igualmente regirán otros modelos o unidades en este sistema representativo; de ahí que para cuando se tenga un sistema de gran dimensión, el gobierno que lo rija será una poliarquía. Así entendida, la poliarquía es el modelo idóneo para regir la democracia participativa; por medio de la lógica de la igualdad política es posible crear esas instituciones de gobierno (Dahl, 1992: 227). Sin embargo, tales instituciones por sí solas no garantizan en la práctica la plena participación.

La poliarquía resuelve otro problema histórico que se plantea por medio de las consecuencias de trasladar la democracia representativa al Estado nacional: que los ciudadanos tienen menos oportunidades de participar en las decisiones colectivas. En contraste, hay quienes señalan que el aumento en la cantidad de ciudadanos en un Estado, en una nación o en una comunidad política disminuye sus oportunidades de participar directamente en las decisiones. El obstáculo principal es que el tiempo se reduce, aunado a las otras labores que las personas tienen que hacer en su función social, lo que les impide participar permanentemente en la discusión y dirección del gobierno. De ahí que existan personas que promueven el ideal de una democracia participativa no sólo a través de partidos alternativos, sino “que se abandone la imagen del hombre como consumidor maximizador y que se reduzcan las desigualdades económicas y sociales actuales” (Macpherson, 1981: 138).

De lo anterior se deduce que los sistemas en gran escala son los más convenientes, debido a la población que existe en el mundo. La poliarquía es indispensable para democratizar sus regímenes de gobierno. De ahí la interrogante de si la democracia ha llegado a su nivel más alto de realización con las instituciones de la poliarquía en el Estado nacional.

Dahl responde negativamente: para él, la democracia no alcanza con la poliarquía sus límites máximos, afirma que es necesario buscar una nueva forma de democracia que amplíe las oportunidades de participación y de control democrático, no sólo en las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático normalmente se fortalecería, sino también en las de mayor extensión geográfica y poblacional (Dahl, 1992: 278).

En otras palabras, el grado en que un gobierno satisface los criterios del proceso democrático se sustenta en un modelo nuevo, donde se mezclan las instituciones políticas indispensables, de tal forma que dan origen a que exista una poliarquía entendida como un sistema competitivo, en el cual la oposición es institucional; entre esos criterios de democracia poliárquica encontramos las reglas siguientes:

1. El control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales corresponde, por disposiciones constitucionales, a funcionarios electos.

2. Los funcionarios electos son elegidos y pacíficamente sustituidos por otros, mediante elecciones libres e imparciales, relativamente frecuentes, en las que hay sólo un grado limitado de coacción.
3. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en esas elecciones.
4. La mayoría de los adultos tienen derecho, asimismo, a ocupar cargos públicos, presentándose como candidatos en dichas elecciones para tal fin.
5. Los ciudadanos gozan del derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular la de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del Estado, al sistema político, económico y social prevaleciente y a la ideología dominante.
6. Tienen, además, acceso a diversas fuentes de información, que no está monopolizada por el gobierno ni por ningún otro grupo.
7. Por último, gozan del derecho efectivo a formar asociaciones autónomas, incluidas las asociaciones políticas (por ejemplo, partidos políticos y grupos de interés), que procuran influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas (Dahl, 1991b: 72-74).

Los partidarios de la escuela pluralista consideran que todos los grupos tienen una verdadera influencia en el poder político al crear información general, exponiendo sus objetivos y mejorando el funcionamiento de aquel sistema, y parten del supuesto de la existencia de “ciudadanos conscientes y organizados”. Los textos legislativos y reglamentarios, en especial, llevan el sello de esas “útiles e indispensables intervenciones”; así, son mejores porque toman en cuenta “realidades” conocidas gracias a la participación de los grupos de interés.

Si bien es cierto que con frecuencia los grupos privados y de gobierno enriquecen la participación política, los pluralistas han olvidado la desigualdad intrínseca entre ellos, a los que ubicaban totalmente en el mismo plano. El séptimo punto resulta una visión poco certera para explicar la lucha por controlar el gobierno, pues no existe la posibilidad de distinguir entre igualdad política y capacidad política, tanto en el debate público como en el proceso de toma de decisiones. Así, este sistema, que también recibe el nombre de pluralismo organizacional, no impide totalmente que grupos privados se apropien de cuestiones públicas. Al presentarse este fenómeno político, los representantes organizados como legislatura tienden, en los hechos —entendidos como decisiones políticas cruciales, sobre todo en el ámbito económico— a privilegiar el control de ese cuerpo político mediante organizaciones corporativas. Si estos grupos organizados tienen tal grado de autonomía, el pluralismo organizacional se convierte en un pluralismo corporativo (Dahl, 1991a: 53-60).

Según Dahl, desde un punto de vista histórico, la poliarquía está íntimamente ligada a un tipo de sociedad con elementos muy característicos: un nivel relativamen-

te alto en ingresos y de riquezas per cápita; un crecimiento secular de ese ingreso y esa riqueza; un alto grado de urbanización; una población agrícola relativamente pequeña o en veloz disminución; gran diversidad ocupacional; una cantidad comparativamente grande de personas que asisten a instituciones de enseñanza superior; un sistema económico en el que la producción está principalmente a cargo de empresas relativamente autónomas y cuyas decisiones se orientan en gran medida al mercado nacional y a los mercados internacionales; niveles relativamente altos de los indicadores del bienestar económico y social; médicos y camas de hospital por millar de habitantes; esperanza de vida; baja mortalidad; porcentaje de familias poseedoras de diversos bienes de consumo; deudores, entre otros. En el espacio del sistema económico es donde la poliarquía se vincula a empresas “relativamente autónomas”, aunque con todo el derecho a hacer política, sin importar que sus preferencias políticas condicionen mercados nacionales o internacionales.

La idea de modernidad —y actualmente de la “posmodernidad” — se vincula a los niveles promedio de riqueza, ingreso, consumo y educación históricamente altos. El pluralismo político es el carácter dinámico de este modelo de sociedad; es pluralista debido a la existencia de miles de grupos relativamente independientes, asociaciones, organizaciones y otras formas de agruparse, ya sean formales o informales, entre las que destaca la flexibilidad de la corporación. La poliarquía, entonces, se desarrollará de manera particular, siempre con la pretensión de lograr una sociedad moderna, dinámica y pluralista (Dahl, 1991b: 85).

Este tipo de sociedad, según Dahl, inhibe, por un lado, la concentración del poder en un conjunto único y unitario de actores y, por el otro, lo difunde entre cierto número de ellos (relativamente independientes) a raíz de su poder y autonomía. Los actores son capaces de resistir el dominio bilateral, competir entre sí para obtener ventajas y entrar en conflictos y negociaciones, así como perseguir objetivos propios independientes. El sistema no evita que el pluralismo de grupos tienda a que unos tengan más poder que otros, y que los más poderosos sean considerados élites estratégicas con un interés económico dirigido a las grandes ganancias.

La posibilidad de fomentar la concentración de poder político la rechaza este sistema. Dahl también recurre a la lógica de la igualdad, ya que este tipo de sistemas evita que el proceso competitivo esté estrictamente ligado a las élites. Según él, este tipo ideal de sociedad promueve la difusión de la riqueza, el ingreso, la educación, la posición social y el poder que generan diversos grupos de individuos que se perciben mutuamente como similares en esencia y en oportunidades. Además, otra característica central de este modelo de sociedad, según sus seguidores, es la dispersión de los recursos políticos (como el dinero, el conocimiento, la posición social y el acceso a las organizaciones), de los “puestos estratégicos”, sobre todo en el campo económico, científico, educativo y cultural. Al no existir grupos con

la capacidad de estar representados en todas estas esferas, se concluye que no es posible la dominación de una minoría del proceso político, y que las posiciones de negociación, manifiestas y latentes en los asuntos económicos, científicos y educativos son plurales.

La política es sinónimo de negociación; por ello, la relación entre los legisladores y las organizaciones con una posición de negociación es fundamental para la lógica del consenso político en el modelo. Los actores políticos evitan tener necesariamente enemigos con los cuales sea imposible negociar; el trato mutuo de los conflictos entre las personas físicas o morales da origen a la posibilidad de llegar a soluciones a partir de una transición o negociación mutuamente beneficiosa. Dahl rechaza entonces que un gobierno de Estado de características poliárquicas caiga en manos de una élite. Por el contrario, afirma que sistemas elitistas se convirtieron en poliarquías, es decir, en sistemas políticos competitivos, al estar abiertos a la participación política.

Pero, ¿en qué situación se encuentran los grupos menos favorecidos por el sistema? Al abordar la situación de los grupos excluidos, señala que si éstos llegasen a tener recursos políticos necesarios, lograrían el interés de la clase gobernante, lo cual implicaría el ingreso a la vida política, siempre y cuando den su apoyo a algún sector gobernante. Así, la dinámica de una sociedad participativa moderna y pluralista tiende a llevar a la inclusión plena, característica ligada al desarrollo de la poliarquía (Dahl, 1992: 303). La inclusión depende de los recursos políticos.

Este especialista afirma que la poliarquía no sólo tiene una primicia implícita (o sea, que es el resultado de factores puramente internos), sino que también deja entrever el apoyo (entiéndase intervención efectiva o potencial de otros países o de otros gobiernos) para propiciar las instituciones propias de una poliarquía en otro país. De ahí que acote, entonces, que la potencia internacional más fuerte —los estadounidenses— lo han hecho a través de una actitud imperialista; si bien él no maneja este término, sí es posible aceptarlo para propiciar instituciones poliárquicas, como en el caso de Guatemala, cuando se derrocó al presidente electo Jacobo Arbenz en 1954. También reconoce que la intervención militar y económica de Estados Unidos en América Central desde 1898 en adelante debilitó, en el caso típico, los movimientos por los gobiernos populares y fortaleció, en cambio, las dictaduras militares (Dahl, 1992: 316).

En principio, la multiplicidad de grupos e intereses que defienden los políticos les permite cierto grado de autonomía. También es cierto que algunos grupos poseen más poder y medios de influencia que otros. Esta desigualdad en la adquisición y ejercicio de poder entre los grupos fue una preocupación de James Madison, quien afirmaba que “la libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego” (Hamilton *et al.*, 1998: 36). Con esta metáfora expresó lo inevitable que era, en una

sociedad libre, la existencia de organizaciones y la proliferación de variados intereses. En su visión, limitar la organización de intereses era limitar la libertad. Madison fue partidario de la idea de que los intereses, al competir entre sí, automáticamente regularían su participación. De ahí que si la competencia se diera en un ambiente libre de reglas, abierto y muy participativo, existiría un equilibrio de poder automático entre sí y ninguno tendría la capacidad para dominar el proceso político.⁴

En contraste con este optimismo pluralista, se encuentra que la realidad de la vida asociativa permite la posibilidad de que un grupo domine de muchas formas a sus miembros, sin excluir la tiranía. Así, confiar en la racionalidad del individuo y en su interés por la política, sin someterlo a investigación empírica, es no considerar la posibilidad de que unos individuos manipularán a otros por medio de grupos subordinados al poder estatal, posibilidad que llevó a cabo el corporativismo instituido por Mussolini en 1926. La dominación no tiene una forma única.

La historia ha refutado el romanticismo de Madison al constatar la parcialidad del juego político entre los grupos de interés. La diferencia entre ellos es notable y ocasiona que su capacidad de participación sea desigual, originando una diferencia entre sí para influir en el proceso legislativo. De ahí que el juego lo dominen los grupos ricos y, por ende, poderosos; no los pobres y débiles.

De esta manera, si bien las reglas actuales han podido regular en términos de equilibrio la forma de participación política de los grupos de interés, también favorecen un statu quo en el que los grupos más poderosos, considerados así por su capacidad económica, tienen la posibilidad real de intervenir permanentemente en la conducción de esa unidad social, es decir, son los que mandan (Lowi y Ginsberg, 1992: 306). El dinero es capital estratégico.

Dahl reconoce que en una poliarquía los ciudadanos distan de ser iguales en cuanto a su influencia en el gobierno del Estado. Existen dos rasgos decisivos: 1) la sociedad pluralista ayuda a la difusión del poder y 2) fomenta actitudes favorables para la democracia; dos características que, a la larga, son fundamentales para la estabilidad de la poliarquía. Son identificables en un momento dado la convivencia, al mismo tiempo, de estructuras verticales y horizontales, en la forma estadounidense de entender el mandato de gobierno. Así, el esquema pluralista no evita que se forme un gobierno vertical, representado no sólo por las instituciones federales, estatales o locales, sino por otros cuerpos intermedios. Tocqueville diría que tiene la fuerza necesaria para convivir paralela y permanentemente con los poderes formales o instituciones de gobierno nacional, estatal y local. Si existe esta relación, entonces es posible que organizaciones con intereses privados y mayor capacidad para intervenir en las decisiones del gobierno sean, a su vez, grupos de interés con

⁴ Para reafirmar este aspecto, véase el primer capítulo.

una posición estratégica para dirigir este sistema y, por lo tanto, lo que ellos defiendan de una u otra manera se impondrá al resto de la comunidad social. La discusión de la “autonomía asociativa” ejercida por los grupos de interés implica reconocer que, por medio de su actividad política, modifican “la maximización de satisfacción de apetencias”, las cuales tienen a su vez diversas formas de expresarse y de influir en el todo social (Dahl, 1992: 117).

La idea de Aristóteles de compartir una herencia cultural y unas ideas políticas comunes que lleven a un Estado ideal tiene cabida, puesto que ahora, al menos en un plano ubicado en la utopía política, los diversos grupos se confederarían en un órgano gubernamental único. La condición de este esquema de gobierno no necesariamente desaparece o se imposibilita su evolución, bajo lo que marca la cultura pluralista de que “hacer política es hacer presión”.

Los métodos de los grupos de presión van del terreno de lo legal al uso de formas y procedimientos ilegales; esto último es relevante para la “participación política”, situación que los análisis pluralistas han soslayado. Así, la corrupción del proceso político por medio de prácticas nocivas, sobre todo en el plano electoral, por medio de los recursos económicos que se les otorga a los políticos por parte de grupos organizados, ha sido puesta en evidencia por quienes han estudiado este aspecto de las costumbres políticas estadounidenses.

A partir de lo anterior, cabe preguntarse: ¿es inevitable la dominación de una minoría? Para los partidarios de la doctrina de las élites, la respuesta es afirmativa. El elitismo, según Busino, es una doctrina para la cual “el poder y la autoridad pertenecen a un grupo reducido de personas”. Los analistas de la escuela de las élites son quienes hacen énfasis en la desigualdad en el acceso al poder (Busino, 1997: 89).

Los escritores que, de una u otra forma, han participado en este argumento son varios: encontramos autores clásicos como Pareto, Larch, Lenin, Moscha, Michel, entre otros. El primero, para muchos, fue el iniciador de una teoría coherente del elitismo a través de un análisis crítico del funcionamiento efectivo de los regímenes representativos en general y de la democracia parlamentaria en particular. La aportación de Michel fue la ley de la oligarquía, en la que se señala que toda organización necesariamente tiene un orden jerárquico. De ahí que los gobiernos, sin importar su forma, están sujetos a la dirección efectiva de una minoría o también llamada clase restringida y privilegiada. Así es como todos ellos son considerados críticos de la democracia liberal, y favorables a la teoría de la concentración del poder.

El desarrollo de esta doctrina en Estados Unidos ha sido diverso. Sin embargo, como referencia obligada, se encuentra el trabajo de C. Wright Mills (1981), partidario de entender el sistema estadounidense a partir del supuesto de una dominación de élites. Junto con los trabajos de E.E. Schattschneider, C. Wright Mills puso en evidencia una jerarquía de grupos, con la sobrerrepresentación de la burguesía, grupo

que se encuadra como de los más influyentes (*upperclass*) y los emprendedores (*business*), a expensas de las otras categorías sociales y, en consecuencia, del interés general; si no hay lucha, sino superposición de grupos, el bien común (*commongood*) tendrá que padecer (Wright Mills, 1981).

Para explicar la relación masas-élites, Karl Mannheim, partidario de la existencia de una “pluralidad de élites”, señala que la variedad de los grupos más selectos lleva a un contrapeso al buscar el apoyo de las masas, condición indispensable para el funcionamiento de la democracia. El escritor francés Raymond Aron se inclina por la existencia de un pluralismo de las clases dirigentes, que en momentos cooperan; en otros se enfrentan y así se anulan recíprocamente. Pero sin duda el trabajo de Robert Dahl a mediados del siglo xx *¿Quién gobierna?* (2010), es para los pluralistas la prueba contundente de un análisis idóneo para estudiar la relación entre élites y masas.

Así, para ellos, las sociedades liberales modernas se caracterizan por una multiplicidad de centros de poder y de decisión, además de una fuerte competencia entre los grupos sociales por el poder y la influencia. Con el razonamiento anterior, según ellos, desmienten el supuesto de la concentración de poder de los elitistas (Busino, 1997: 97-98).

Los llamados neomaquiavélicos —Floyd Hunter y C. Wright Mills— sostienen que el primer problema es la posición de los grupos de poder, como ocupación y como condición social. Según estos autores, los grupos de poder están completamente alejados de las actividades ordinarias de la vida. Están colocados en los puestos de mando de las jerarquías institucionales de más importancia y no están sujetos a las presiones —sean éstas políticas o sociológicas— de los hombres ordinarios.

Un segundo punto en apoyo de esta teoría de la concentración del poder es que, aunque los individuos no se percaten de la cabal extensión de su poder, sí se ven impedidos a actuar en grupo para defender su poder en condiciones masivas. Esta clase de poder es, por consiguiente, objetivamente real y no sólo percibido subjetivamente.

Así, el poder y su concentración, para los elitistas —a diferencia de los fenómenos subjetivos— sí es algo mensurable por escalas; esto significa que la cantidad de poder se equilibra de diferentes maneras, a diferencia, por ejemplo, de ciertas clases de estatus percibidas subjetivamente. Resulta más difícil medir algo, con lo cual uno está dotado por la opinión de los demás (como si la condición se confiriera desde fuera). Se trata de un sistema de poder, en el que se mide conforme a la energía gastada por quien tiene el poder, casi como la definición física del trabajo.

En la física, el trabajo es definido por lo que es puesto en movimiento, no por la energía gastada; la analogía radica en cuántos hombres son puestos en movimiento —como plantea Lasswell—, no sólo o simplemente en la cantidad de empujones que se realizan. En un sistema en el que cada uno empuja en perfecto equilibrio

no hay sistema de poder, sólo un sistema de energías gastadas. Lo que se mide en ese caso son energías en lugar de poder. Desde esta lógica, los adeptos de Mills señalan que “el mundo no es así, los individuos se encuentran en una posición desequilibrada, y el poder, a diferencia del estatus, puede ser medido” (Busino, 1997: 97-98).

De esto no se desprende que los grupos de presión proporcionen necesariamente los elementos necesarios para lograr un proceso de representación con mayor racionalidad o más significativo que el que brindan los partidos y el sistema electoral. Esto se debe a tres razones: 1) ni los líderes ni los miembros de los grupos de presión, aunque se cuenten entre los que están relativamente más involucrados e informados, escapan a las limitaciones de su experiencia o de las perspectivas y actitudes fomentadas por sus pautas de interacción algo restringidas; 2) no hay grupos de presión equivalentes al sufragio igualitario y universal y 3) en el análisis de los grupos de presión como contribuyentes al proceso representativo, se olvida a veces que gran parte de las actividades de los grupos de presión serían virtualmente imposibles, de no ser por los canales de acceso a la maquinaria del partido (Moodie, 1975: 184). Los partidos son un conjunto de grupos con límites.

En tanto los grupos de presión cuentan con ciertas cualidades distintas que pueden ofrecer, y en particular con el hecho de que pueden escoger el tema y el momento de su intervención en mayor medida que el electorado, deben operar dentro de los límites establecidos por las medidas políticas y los procedimientos gubernamentales; por lo tanto, desempeñan una tarea importante al dar significado y contenido específico al derecho de oposición, siempre y cuando aquélla se acepte como legal. Los grupos que no están dispuestos a seguir los cauces institucionales, se hacen acreedores a una respuesta de fuerza por parte del gobierno.

El sistema elitista-pluralista no es ajeno al juego político de gobernar por medio de la conciliación de diversos intereses; por el contrario, su lógica de poder tiende a favorecer una dominación híbrida de un número menor de grupos de poder que aprovechan la existencia de un sistema de equilibrio para competir e imponer (si es necesario) sus máximos fines particulares, mediante fines sociales aceptados como “democráticos”.

Los grupos en no pocas ocasiones usan los medios a su alcance para dar la imagen de que la política que realizan es en nombre del interés general; acción que se considera una “pantalla de humo” para ocultar sus intereses o como una manifestación de un acto de racionalidad programática. Dentro del pluralismo existente en la sociedad, se brinda la “racionalidad política”, que se identifica y confunde con el propio interés de un grupo poderoso. En la actualidad, lo público se funde con lo privado en un sistema de pesos y contrapesos que reacciona, siempre y cuando los actores políticos representados en grupos privados tengan la capacidad real de presionar, haciendo uso del espacio “democrático” y pluralista.

Para muchos críticos, el sistema de presión es el triunfo de los intereses especiales sobre la mayoría de ciudadanos desorganizados y divididos entre sí por la carencia de una propuesta compartida, de un interés común, de una acción colectiva que promueva una decisión de gobierno, con la finalidad del bien común, no para beneficio de un interés particular. La problemática del medio ambiente y de las políticas sociales es un excelente ejemplo de sectores en los que hace falta motivar nuevas y eficientes formas de representación social.

EL PROCESO LEGISLATIVO

La cultura política de la representación legislativa

El Poder Legislativo de Estados Unidos es el ejemplo histórico mejor definido de un mandato político indirecto. Por ello, el Congreso federal es el paradigma dominante de lo que es una institución representativa para formular y presentar leyes. El Congreso es una institución central de la cultura política estadounidense. En esta institución, y en su forma de trabajar, se da espacio a los alcances y límites de su peculiar sistema representativo, sistema que, entre otros elementos de proceso, resalta su capacidad de renovarse periódicamente. Cada dos años se elige a todos los miembros de la Cámara de Representantes y a un tercio de la del Senado, aunque su sistema también beneficia la reelección de sus miembros. Así es como se puede hablar de un nuevo Congreso bianual, con miembros que son los mismos varios años, especialmente en las labores de su liderazgo. Su cultura política legislativa tiende a renovarse con una elección general cada dos años, pero con la posibilidad de reelegir a la mayoría de los legisladores (Almond y Verba, 1989). La elección de los legisladores cumple con el mandato democrático de ser electos por una mayoría de electores, condición que no necesariamente beneficia a la mayoría de los ciudadanos.

En el congreso se presenta una continuidad en su forma de institución representativa y de los políticos que le dan vida. Empero, no sólo los legisladores tienen la posibilidad de seguir ocupando sus puestos de representación ciudadana, sino que el sistema de presión bajo el cual trabajan permite que los grupos de interés tengan las condiciones pertinentes para establecer una presencia continua en el proceso legislativo. En su expresión cotidiana son representantes federales que dan forma a un espacio de negociación para intereses concretos. De ahí que el poder de elegir del ciudadano se diluye bajo la forma de un gobierno mixto, como la democracia liberal estructurada, mediante instituciones representativas, cuyo ejemplo perfecto es el Congreso federal. Por una parte, se trata de un poder político pragmático que abarca el ámbito nacional a través de representación federal, estatal a través de la figura de los senadores y local a través de la figura de los representantes, lo que no evita que, a través de su estructura de poder y forma de hacer política, se vuelva un espacio para negociar y defender intereses privados.

La representación política del Poder Legislativo es, en un plano ideal o teórico, la encarnación de la “representación nacional” y del “mandato popular”; ambas ideas son lugares comunes de un primer plano explicativo de los diversos elementos constitutivos de origen. Lo complejo y ambiguo de ese poder deliberativo viene desde el nivel teórico o metapolítico, hasta el nivel empírico o micropolítico. De igual forma, considerar a los legisladores federales como representantes “populares” es un anacronismo que impide comprender, en el contexto actual, la crisis de representación de la democracia liberal. La forma en que la vida política es representativa en Estados Unidos se nutre de las acciones y decisiones tomadas por el Congreso como Poder Legislativo, así como de los legisladores como políticos electos, pero con libertad para decidir sin consultar a su electorado. Por lo tanto, si bien se les considera representantes federales que trabajan y dan orientación política a los espacios creados por su gobierno liberal, no son ajenos en la toma de decisiones a la influencia de sectores sociales como las corporaciones. Así, desde sus orígenes, en Estados Unidos los legisladores se pensaron como la expresión de un poder político democrático indirecto que se nutre de una vida política acotada en su participación social, que se determina por la intervención permanente de la presión ejercida por diversos grupos sociales; los más fuertes (de naturaleza corporativa) se convierten en la figura esencial para un pluralismo y pragmatismo político que dominan en las divisiones sociales.

El legislador pragmático

La figura común de un legislador federal estadounidense se describe como la de un político profesional que responde pragmáticamente a las tareas legislativas y políticas que se le encomiendan, o que siempre (o casi siempre) tienen la necesidad de afrontar, sin dejar de evaluar lo útil de esas acciones para facilitar el interés personal de continuar con su carrera política. El primer nivel explicativo es el de los postulados teóricos de donde emana esta forma liberal de ejercer el poder político; en segunda instancia, explicar al Congreso como parte central de la representatividad y funcionalidad de un gobierno. Por último, un tercer nivel, que a su vez se subdivide en cuatro partes: las primeras tres analizan la relación entre la democracia poliárquica, la sociedad pluralista y el Congreso como centro de intermediación política de los grupos de presión; y en la última parte —que analizaremos en este acápite— se hace referencia a la figura del legislador pragmático como el sujeto en quien se deposita la confianza de un sinnúmero de actores políticos, desde el ciudadano que lo apoya con su voto, hasta los diversos grupos de presión que se interesan en las decisiones que él tome. Todos pretenden que el “representante popular” tenga la

capacidad de crear consensos entre los intereses sectoriales de su comunidad y del Congreso.

Para mantener ese nivel de consenso entre las partes interesadas, el legislador recurre a una visión pragmática de su función política. La experiencia que logre tener lo llevará a moverse políticamente siempre en varias direcciones; es capaz de cambiar cuando las circunstancias lo requieran; de igual forma, es capaz de convivir y coincidir con puntos de vista plurales, diferentes y, casi siempre, en conflicto. Los legisladores que buscan poder se nutren de una actitud y pensamiento que valora sobre todo la utilidad y el valor práctico de acción, en busca de un objetivo o de una meta política. Estos políticos se caracterizan por poseer un carácter empirista, que siempre antepone los efectos prácticos a su criterio para tomar decisiones.

Esta posición pragmática permite explicar el tipo de legislador que se encuentra en el Congreso estadounidense. En su capacidad para conciliar radica la eficiencia de su labor. Es un político que sólo se explica si se considera la responsabilidad que tiene el legislador como mediador político para atender una multitud de intereses concretos. En este sentido, es necesario realizar una división de funciones que determinen las diferentes dimensiones locales, sectoriales, partidistas, personales y de mediación que condicionan y dan sentido a su labor representativa. Debido a que en una sociedad pluralista el mandato indirecto es el eje de su vida política, el legislador actual está lejos de ser aquel al que se le ubicaba sólo como el encargado de interpretar, reflejar o representar la “voluntad” de un sujeto abstracto entendido como “electorado” (Schumpeter, 1950: 322).

Para muchos autores y estudiosos del Congreso estadounidense, el legislador tiene una responsabilidad primigenia ante los que lo han elegido bajo el esquema de la democracia electoral. En este sentido, los ciudadanos, al decidir elegirlo por medio del voto, se sienten representados a través de su persona en la toma de decisiones a nivel federal. Así, la labor que realice este político estará condicionada en parte por la visión que tengan sus electores de los problemas políticos que crean que deben de solucionarse y cómo solucionarse. Empero, cabe recordar que, desde su origen, los Padres Fundadores desconocieron el mandato imperativo, es decir, siempre favorecieron la independencia del legislador; una vez electo en un proceso democrático, él sería responsable de las decisiones que tomase, no tendría que ligar o relacionarse su situación política ante un problema político con la posición al respecto de sus electores (Fiorina, 1977: 50-55).

Por otra parte, la rendición de cuentas es un elemento central para la relación entre los ciudadanos y sus políticos. En el caso de Estados Unidos, el hecho de que cada dos años se busque la reelección en la Cámara de Representantes y cada seis años en el Senado obliga, de una u otra forma, a que el legislador esté atento a lo que quieren las personas que viven en su distrito. Una actitud contraria, la de no escucharlos,

la de no trabajar para lograr solucionar problemas, llevaría a que gran parte de sus electores no le dieran su voto en las siguientes elecciones. El legislador estadounidense perteneciente a la Cámara de Representantes es un político pendiente durante el transcurso de su mandato (dos años) de las demandas de su distrito y es frecuente que trabaje al respecto lo necesario para solucionarlas. Para ello tiene una oficina con personal que trabaja con los grupos o sectores organizados, lo que le permite asegurar un contacto estrecho con ellos y que cuando él regrese a buscar de nueva cuenta su voto será favorecido por estos sectores.

El hecho histórico de que exista el dominio de dos partidos es otro elemento central para explicar por qué los legisladores o representantes están muy apegados en cierto sentido a la estructura de partido en su trabajo de comisiones. Conviene recordar que, aunque han existido representantes independientes, en los últimos veinte años siempre han sido en un número de franca minoría, sin pasar de tres. Es común que los legisladores independientes que existen en el Senado se desprendan de la renuncia de un miembro de un partido, por ejemplo, un republicano, y se vuelva senador independiente.

La gran mayoría siempre está ligada a las estructuras de partido, incluso las reglas del Congreso favorecen estas mismas, ya que, por reglas internas, el partido con la mayoría de representantes (ya sea el demócrata o el republicano) será directamente el que tenga el liderazgo de la Cámara. Cuando se logra el liderazgo en la Cámara, también existe la posibilidad de designar a los presidentes de los comités y de otorgar otros cargos importantes como líderes del partido. Así es como todo legislador tiene, de una u otra forma, que estar pendiente de cuál es la política del partido sobre los temas clave de la agenda política. De igual manera, al inicio de los periodos legislativos, buscan trabajar en comités y subcomités que les permitan incrementar su popularidad distrital.¹

En el Congreso estadounidense existe una flexibilidad considerable de las líneas de partido. La falta de una disciplina severa explica por qué el legislador se aleja del voto de partido. La independencia hacia éste tiene que ver con su idea de ser un político profesional, cuya carrera está sujeta a su capacidad de reelegirse. Para lo anterior, no necesita tanto el apoyo del partido, sino el voto de sus electores. Si esto es cierto, de igual manera implicaría que en ocasiones se vota por la línea de partido en temas importantes para la conducción de políticas de repercusión nacional. La discusión y aprobación del presupuesto es complicada por la

¹ Por debajo del poder federal figura el estatal (el 50 por ciento) y, dentro de éstos, el poder local, que adopta múltiples formas, cuya unidad administrativa básica es el condado. Cada estado dispone de un gobernador electo y de una legislatura propia, cuyas atribuciones y funciones varían de un estado a otro. En términos generales, el principio electivo prevalece sobre el nombramiento discrecional, incluso en los tribunales.

negociación que implica, ahí casi siempre los legisladores votan de acuerdo a su filiación partidista. En este sentido y en otros, la representación estará sujeta también a intereses de partido.

Otro factor que condiciona (incluso resulta decisivo) su participación y la forma de actuar de un legislador es, sin duda, la figura del grupo de presión. Como se ha establecido aquí, el derecho de asociación es nodal para comprender la configuración de lo que es la libertad política en una democracia poliárquica. Lo complejo de los temas y el gran número de subgobiernos por los cuales tiene que pasar una iniciativa, obligan a que los grupos empleen técnicas y métodos sofisticados para realizar estudios del comportamiento político de los legisladores y así trazar estrategias efectivas que les permitan intervenir en la preferencia del legislador, para que su interés privado se fortalezca, se concrete o, en su caso, no resulte afectado por una mala decisión política.

CUADRO 1
APORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS A LOS LEGISLADORES

<i>Rango o número</i>	<i>Industria</i>	<i>Total (dólares)</i>	<i>Porcentaje D</i>	<i>Porcentaje R</i>	<i>Mayor beneficiario</i>
1	Abogados/Bufetes de abogados	66 333 716	82	18	Harry Reid (D-Nev)
2	Profesionales de la salud	40 799 963	58	42	Harry Reid (D-Nev)
3	Jubilados	40 425 491	56	44	Barbara Boxer (D-Calif)
4	Valores/Inversión	38 702 082	64	36	Charles E. Schumer (D-NY)
5	Inmobiliarias	34 208 358	61	38	Charles E. Schumer (D-NY)
6	Grupos de cabildeo	27 556 994	69	29	Harry Reid (D-Nev)
7	Aseguradoras	26 619 591	53	47	Charles E. Schumer (D-NY)
8	Liderazgo del PAC	24 620 228	67	32	Roy Blunt (R-Mo)
9	Farmacéuticas/Productos para la salud	18 218 236	58	41	Richard Burr (R-NC)
10	Sindicatos del sector público	15 510 426	91	9	Gerry Connolly (D-Va)
11	Televisión/Cine/Música	15 458 258	71	29	Barbara Boxer (D-Calif)
12	Utilidades eléctricas	14 927 838	59	38	Rick Boucher (D-Va)
13	Petróleo y gas	14 324 014	35	62	Blanche Lincoln (D-Ark)
14	Financiamiento varios	14 286 944	57	43	Charles E. Schumer (D-NY)
15	Servicios empresariales	13 818 608	69	31	Harry Reid (D-Nev)
16	Sindicatos de constructoras	12 995 773	92	7	Judy Chu (D-Calif)
17	Hospitales/Geriatría	12 631 953	68	32	Charles E. Schumer (D-NY)
18	Banca comercial	12 454 920	47	53	Roy Blunt (R-Mo)
19	Distribuidoras y manufacturas diversas	12 365 329	52	48	Roy Blunt (R-Mo)
20	Computadoras/Internet	11 666 941	66	34	Patty Murray (D-Wash)

CUADRO 1
 APORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS A LOS LEGISLADORES
 (continuación)

<i>Rango o número</i>	<i>Industria</i>	<i>Total (dólares)</i>	<i>Porcentaje D</i>	<i>Porcentaje R</i>	<i>Mayor beneficiario</i>
21	Sindicatos de transporte	11 655 507	87	12	Timothy H. Bishop (D-NY)
22	Educación	11 002 926	82	18	Russ Feingold (D-Wis)
23	Pro Israel	10 588 685	68	31	Mark Kirk (R-Ill)
24	Procesamiento de cosechas	10 016 461	58	41	Blanche Lincoln (D-Ark)
25	Construcción en general	9 404 116	46	53	Roy Blunt (R-Mo)
26	Transporte aéreo	9 375 882	54	46	John L. Mica (R-Fla)
27	Sindicatos industriales	9 056 695	98	2	Mark Critz (D-Pa)
28	Ventas al menudeo	8 851 166	53	46	Blanche Lincoln (D-Ark)
29	Comités de candidatos	8 750 153	83	16	Scott Murphy (D-NY)
30	Contadores	8 526 699	52	47	Charles E. Schumer (D-NY)
31	Cerveza, vinos y licores	8 413 002	59	41	Mike Thompson (D-Calif)
32	Servicios de construcción	8 309 705	63	36	Barbara Boxer (D-Calif)
33	Defensa aeroespacial	8 287 708	58	41	Buck McKeon (R-Calif)
34	Servicios de salud	8 187 066	65	35	Charles E. Schumer (D-NY)
35	Automotriz	7 165 956	44	56	Roy Blunt (R-Mo)
36	Alimentos y bebidas	6 791 641	48	51	Roy Blunt (R-Mo)
37	Utilidades telefónicas	6 523 558	53	46	Rick Boucher (D-Va)
38	Servicios agrícolas	6 476 632	53	47	Blanche Lincoln (D-Ark)
39	Ferrocarriles	6 032 345	58	42	Corrine Brown (D-Fla)
40	Sindicatos varios	5 826 666	98	2	Mark Critz (D-Pa)
41	Electrónica de Defensa	5 824 917	58	41	Ike Skelton (D-Mo)
42	Proceso de alimentos/ventas	5 782 904	50	50	Blanche Lincoln (D-Ark)
43	Casinos/Juego	5 426 410	74	26	Harry Reid (D-Nev)
44	Demócratas/Liberales	5 420 684	99	0	Barbara Boxer (D-Calif)
45	Financiamiento/Créditos	5 346 705	54	46	Richard C. Shelby (R-Ala)
46	Químicos	5 104 605	48	51	Roy Blunt (R-Mo)
47	Funcionarios públicos	4 743 167	77	23	Barbara Boxer (D-Calif)
48	Negocios varios	4 657 368	58	41	Barbara Boxer (D-Calif)
49	Defensa en general	4 510 034	58	41	Ike Skelton (D-Mo)
50	Editorial	4 505 306	74	26	Kirsten Gillibrand (D-NY)

FUENTE: OpenSecrets.org, 2013.

NOTA: D: Partido Demócrata; R: Partido Republicano.

También las asociaciones, organizaciones, corporaciones o como se les denomine, son un fenómeno político central para entender la forma de participación y, por ende, de influir en la toma de decisiones en el sistema legislativo estadounidense. Los legisladores son un eje básico de su influencia; es decir, los grupos más importantes a nivel nacional siempre tendrán un contacto estrecho con la mayoría de los legisladores, pero en especial con los más poderosos y con los que más convengan a sus intereses. Estos grupos esperan de los legisladores que defiendan lo que consideran como benéfico para el desarrollo de sus empresas, de sus corporaciones o de los negocios que desean realizar. La naturaleza de los grupos de interés es diversa, son el vivo ejemplo del pluralismo social que se vive en Estados Unidos. De una u otra forma no dejan de ejercer presión sobre el legislador, esto es, el legislador estará sujeto a grupos de interés de toda naturaleza (económica, ecologista, sindical, una alianza momentánea o permanente u otra). Siempre estará en negociación con ellos, y éstos a su vez tienen mil formas de influir en su decisión.

Los congresistas están sujetos en su vida cotidiana a múltiples presiones de diferentes sectores sociales, aunado al hecho de que todos pueden actuar a la vez o quizá tengan una relación gradual, momentánea, incluso contradictoria, con el legislador. Éste da a entender entonces que su mandato político tiene en realidad que conformarse día a día en todas estas dimensiones y que, de una u otra forma, está sujeto a múltiples presiones de toda índole, debido a numerosos factores que no necesariamente son homogéneos, sino bastante heterogéneos, pero el legislador tiene la responsabilidad de atender y resolver de una u otra forma esas demandas, sin importar la poca o nula similitud que exista entre ellas.

Por lo anterior, es factible señalar que la mejor forma de pensar o la mejor filosofía política de un legislador para trabajar en un sistema de pesos y contrapesos de múltiples equilibrios, en un tiempo y un espacio en el que convergen muchos intereses, es tener una filosofía pragmática de su labor. Las creencias en el fundamento de la democracia liberal, esto es, la igualdad de participación, el derecho a agruparse, el derecho a influir en el gobierno, el derecho a tener una representación que se sujete a los deseos de los representados resultarán opacada entonces por la insuficiencia de la pluralidad política para entender cómo las diferentes fórmulas de intereses se reflejan en políticas viables. Así, con este tipo de actitud se beneficia el empirismo —como ya lo señalaban Locke, Hume o Stuart Mill—, postura que da origen al comportamiento pragmático.

Este empirismo es útil para validar no sólo los actos de los políticos y darles dirección en ese escenario poco claro de los grupos de interés y de su política de presión. Los congresistas se guían cotidianamente como encargados de la toma de decisiones, a través de un conocimiento del ejercicio del poder, en el que las condiciones empíricas, el aquí y ahora de su contexto como actores políticos, los lleva a

considerar válidas sus acciones si son benéficas para su trayectoria. Su experiencia política es, a la vez, su patrimonio político, el cual los motiva a pensar en seguir en el intento de anticiparse al desarrollo de los hechos. La determinación de sus límites políticos estará sujeta a su criterio de lo que es la verdad de sus condiciones y si sus efectos son medibles.

Los legisladores son pragmáticos porque tienen que estar muy conscientes de que el legislativo es un universo tan complejo que implica dar un mayor número de respuestas coyunturales, más que definitivas; un camino adecuado es el reformismo. De una u otra forma, los legisladores saben que han de tomar decisiones que, si bien no son soluciones a las injusticias y desigualdades existentes, sirven para darle un grado mayor o menor de funcionalidad al sistema. Así es como ellos intentarán con su actitud buscar los márgenes o emplear los de la socialdemocracia, entre los que destacan la mayor tolerancia, buscar mayores parámetros de igualdad, buscar un reformismo social y no perder la visión de un Estado de bienestar, pese a las enormes complicaciones contemporáneas que esto implica (Rorty, 1997: 13).

Analizar un elemento de poder complejo y ambiguo, como el de la representación política, se aleja de entender a los legisladores federales como representantes “populares” y al Congreso como la “representación nacional”. Todos estos lugares comunes de un primer plano explicativo nos son útiles para avanzar en el necesario estudio y análisis de la representación política del Congreso y de los legisladores federales dentro de la estructura del trabajo legislativo.

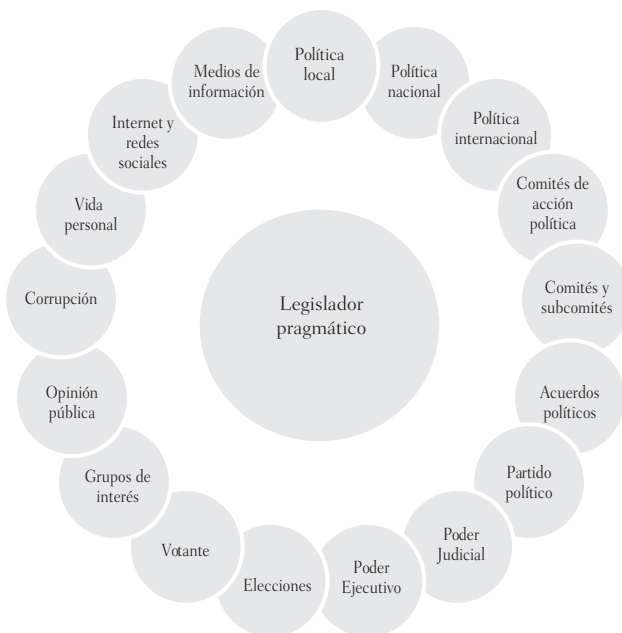
El espacio social de la representación política se ubica en una democracia representativa en el Poder Legislativo. Este poder está integrado por los legisladores que, si bien se les considera individuos sociales en quienes se deposita la representación ciudadana, son los depositarios del mandato de sus votantes (incluso de los ciudadanos que no votaron por ellos o que se abstuvieron de hacerlo), tienen que ejercer ese mandato indirecto en otro espacio, con otras reglas escritas y no escritas, que dan origen a las pequeñas legislaturas, o el trabajo en grupos llamados comités o comisiones, para luego ampliarse y configurarse a través de la dinámica de la acción organizada de grupos.

La representatividad legislativa se determina y legitima dentro de un espacio social caracterizado por la existencia del conflicto político, que es la lucha entre grupos organizados, lo que provoca la regularización de intereses por medio de la participación pluralista de actores diversos. El Congreso es, pues, un lugar de mediación o negociación permanente de intereses, donde la representación política queda sujeta (parcialmente) a las reglas internas del trabajo legislativo, y al mismo tiempo se fusiona en un sistema de poder que reacciona ante la presión organizada. Así es como la relación original de los ciudadanos con su representante legislativo sufre otro distanciamiento cuando se ejecuta el poder de representatividad

que tiene el Congreso como institución nacional. Por ello, la estructura legislativa incide directamente sobre la forma de elaboración de políticas en un sistema de delegación de autoridad en grupos legislativos que tienen entre sus principales tareas la de organizar y permitir la negociación de intereses propios y externos.

El trabajo de los grupos legislativos se vincula a las fuerzas políticas dominantes, como la de los partidos políticos hegemónicos (el Demócrata y el Republicano). Cuando se ha presentado una tercera fuerza electoral de considerable poder, es resultado de una escisión de alguno de esos dos partidos hegemónicos. Su importancia se expresa en que determinan la posición de los legisladores en la estructura de comités y subcomités. Además, la lucha política de los diversos actores sociales del pluralismo estadounidense (como los grupos de interés y sus gestores) por verse beneficiados con la nueva configuración de liderazgo en el sistema de comités, inicia incluso antes de que se presente en alguna de sus cámaras una propuesta legislativa (Keffe y Ogul, 1989: 233-234; Kura, 2001). La lucha por el poder se refleja en los candidatos que, hasta el día de hoy, se mueven en el bipartidismo reinante de sus líderes. Estos políticos serán claves para el manejo de la vida legislativa en sus diferentes niveles, tiempos y espacios.

FIGURA 1
EL UNIVERSO PRAGMÁTICO DEL LEGISLADOR



FUENTE: Elaboración propia.

La división y subdivisión del trabajo legislativo

Una vez pasadas las elecciones y realizadas las reuniones de los partidos para elegir a sus líderes, inicia el trabajo legislativo. El simple hecho de introducir una iniciativa implica el comienzo de un proceso complejo en el que se involucran numerosos intereses de diversos actores sociales y económicos que poseen diferente capacidad de influencia política; ellos son la personificación misma del pluralismo político de ese sistema de poder. Todos tienen derecho a participar, todos buscan su beneficio o interés individual, siempre y cuando respeten las reglas establecidas previamente.

En comparación con las miles de iniciativas que se presentan año tras año al inicio de cada legislatura, las que se convierten en ley son una minoría. La mayoría de las iniciativas o proyectos de ley siguen un camino en el que se presentan etapas y factores diversos que intervienen en su destino; por lo general en las primeras etapas se decide esto (Moen y Copeland, 1999: 178). La mayoría carecen de importancia para los líderes encargados de decidir la agenda de trabajo de ambas cámaras, lo que les resta la posibilidad de ser al menos consideradas para iniciar el proceso.

Los legisladores introducen iniciativas poco importantes por varias razones: para aumentar su número personal de propuestas, para satisfacer a los miembros y grupos de presión de su distrito o estado, según corresponda; para publicitar un problema que les favorezca en lo personal, o a algún grupo que lo apoye; para atraer la atención de los medios informativos y de la opinión pública hacia los legisladores, o para dar la imagen de legisladores “trabajadores y críticos” durante las campañas políticas en busca de su reelección.

Cuando un legislador propone e introduce una iniciativa, se vuelve el responsable directo de lo que suceda con aquélla durante las diversas etapas del proceso. Cabe recordar que sólo los legisladores pueden presentar propuestas o iniciativas de ley; muchas veces los representantes y los senadores únicamente las “apadrinan”; es decir, las hacen suyas por interés personal o para cumplir compromisos políticos adquiridos con el Poder Ejecutivo o con grupos de presión.

Existe otro tipo de iniciativas que, por su contenido, no causan controversia, pasan rápidamente las etapas del proceso. La aceptación se debe a que este tipo de iniciativas promueven asuntos no relevantes para la vida política del Congreso, por ejemplo, la autorización para construir estatuas de figuras públicas, establecer programas en las universidades en memoria de algún senador o para asignar el nombre a un parque nacional, entre otras cosas.

Un tercer tipo son las iniciativas que ocupan la mayor parte del tiempo de trabajo de los comités y tienen siempre una o varias de las características siguientes: son preparadas por el Poder Ejecutivo o por los grupos de presión más importantes; las

que son introducidas por algún presidente de comité o por otro miembro influyente del Congreso; las que cuentan con el respaldo de los líderes del partido mayoritario, o que resultan importantes para un gran sector de la opinión pública como para los legisladores que consideren necesario legislar lo antes posible sobre el asunto a tratar. Las iniciativas con estas características no necesariamente se convierten en leyes, sobre todo si existen en su redacción original factores que provoquen la división de opiniones de los legisladores del comité que trabaje dichas iniciativas. Al contrario, las iniciativas apoyadas por miembros prominentes de la legislatura tienen una buena oportunidad de ser consideradas por el comité al que se le designe (Oleszek, 1984: 75).

La acción legislativa cuenta con un criterio pragmático en su origen, ya que la celeridad con que los legisladores traten un problema, se debe a varias circunstancias, una de las cuales es cuando el tema ha cobrado gran interés para la opinión pública; ejemplo de ello ha sido todo lo relacionado con la migración de trabajadores ilegales. De 1981 a 1984, se discutió en ambas cámaras una iniciativa general sobre migración, la cual fue “apadrinada” o presentada por dos líderes: el senador Alan K. Simpson, republicano de Wyoming, y el representante Romano L. Mazzoli, demócrata de Kentucky. Tanto Simpson como Mazzoli eran los presidentes en sus respectivas cámaras de los subcomités judiciales a los que se les encomendó trabajar sobre el problema. Como ya se mencionó, una iniciativa tiene mayores posibilidades de ser trabajada, dependiendo de la posición de poder que tengan los legisladores que la apoyen o apadrinen. En este caso, ambos políticos, debido a sus puestos estratégicos, influyeron para que se trabajara una y otra vez en sus iniciativas durante las legislaturas *xcvii* y *xcviii*, hasta lograr la aprobación, no sin antes haber aceptado su modificación en varios aspectos. Iniciativas de ley sobre narcotráfico, como la presentada de 1986 a 1988, se ubican entre las propuestas conflictivas que la mayoría de los legisladores no quisieran discutir, debido a lo escabroso del asunto. Este tipo de iniciativas suscita una gran polémica en la sociedad estadounidense, demandando una pronta respuesta por parte de los legisladores, lo que afecta de una forma u otra el trabajo de las cámaras. Los veteranos y experimentados legisladores, conocedores de la repercusión de este tipo de demandas sociales para sus fines políticos (personales o de partido), procuran llegar rápidamente a acuerdos que les faciliten la aprobación de una ley que sólo busca remediar parcialmente (no de fondo) el problema. Por ello, temas como el narcotráfico, el aborto, el control de armas, entre otros, reciben un trato legislativo permanente, pero que únicamente busca cumplir con lo mínimo necesario para evitar momentáneamente las presiones de la opinión pública y de los diversos sectores de la sociedad estadounidense.

Una vez que la iniciativa ha sido introducida en las cámaras, ésta recibe un número, junto con las letras “HR”, que significan Cámara de Representantes, y en

el Senado se le da otro número acompañado de la letra “S”. Normalmente, las iniciativas reciben el número de acuerdo al orden en que hayan sido introducidas, aunque se dan casos en que los legisladores que las introducen piden un número determinado con un fin simbólico-político, o bien para facilitar el trabajo y evitar confusiones a los legisladores y a los grupos de presión interesados en tales iniciativas.²

Los periodos de un congreso o legislatura tienen una duración de dos sesiones, cada una de un año aproximadamente; al inicio de cada sesión se introducen la mayor parte de las iniciativas. A las introducidas al inicio de la primera sesión del Congreso se les otorga más tiempo de trabajo, por lo que sus expectativas de convertirse en ley aumentan, aunque esto no es una garantía determinante. A una iniciativa que no haya concluido el proceso al finalizar una sesión o el periodo del Congreso, se le considera anulada o rechazada, sin importar el grado de avance que haya tenido en el proceso legislativo. Si sus “padrinos” lo consideran conveniente, la introducirán en la segunda sesión, si es el caso, al nuevo Congreso y la iniciativa empezará de nuevo el proceso (Mikva y Saris, 1983: 434).

En el caso concreto de las iniciativas relacionadas con la migración, debido a la relevancia de este asunto en la agenda política nacional durante las últimas tres décadas, paradójicamente, las acciones al respecto distan mucho de impulsar una reforma migratoria integral como la aprobada a mediados de los ochenta. Una posible causa es lo espinoso del tema, debido a los muchos y variados intereses involucrados en esta problemática, sobre todo por el alto costo electoral para el partido que apruebe una reforma migratoria incluyente y progresista. La posición menos castigada electoralmente es la que se basa en criterios excluyentes, a favor de sanciones y restricciones contra los migrantes y contra las personas que les ayuden. La posición conservadora de los republicanos ha dominado el escenario político-electoral durante todo este tiempo.

Los líderes principales, el *speaker* (vocero) y el presidente *pro tempore* del Senado son quienes tienen la responsabilidad formal de asignar a toda iniciativa un comité; la decisión de estos líderes casi siempre respeta la jurisdicción de los comités permanentes, lo que suscita que la gran mayoría de las designaciones sean rutinarias. Aunque existe la posibilidad de que los introductores de una iniciativa presenten dos versiones, con el fin de que se les designen diferentes comités en cada Cámara y eso facilite la aprobación de la iniciativa, hay que entender que esta forma es la excepción, no la regla. Es frecuente que un buen número de las iniciativas, por su contenido, deben reubicarse en las jurisdicciones de varios comités; en ese caso, el análisis de las secciones importantes del proyecto determina a qué comités se enviará. El Senado tiene por costumbre permitir la designación de una

² Para conocer más sobre las reglas legislativas, véase “Standing Rules of the Senate”, 101 Congress, 2ª sesión, Senado, documento 101, 25.

iniciativa a varios comités, los cuales trabajan esa ley de manera sucesiva. En la Cámara, el vocero cuenta con más poder para influir en la designación de comité y, por lo general, sólo designa un comité para cada iniciativa (Willett, 1990: 8; Oleszek, 1984: 127-136).

La importancia de la acción legislativa de los comités y subcomités es esencial, al igual que las facultades de los líderes. Los comités son la representación de una estructura institucional de toma de decisiones, aunque depende de ellos mismos mantener un equilibrio de gobernabilidad interna.³ Una vez que la iniciativa ha sido referida a un comité, este último tiene varias opciones: puede considerar y aprobar la iniciativa con enmiendas o sin éstas, y mandarla al pleno de la Cámara Baja y del Senado, puede reescribir la iniciativa completamente, rechazarla o simplemente no considerarla, lo que significa su eliminación.

En el momento en que un comité trabaja en una iniciativa, el presidente le asigna uno o varios subcomités para su estudio. Éstos usualmente realizan audiencias para escuchar a los diversos grupos interesados en el problema. También deciden hacer audiencias si existe una fuerte oposición por parte del Ejecutivo o de grupos de presión importantes.

Una vez concluido el periodo de audiencias, cada subcomité ejecuta la etapa denominada *mark up*, en la que la iniciativa es considerada línea por línea y sección por sección, a la vez que se le van haciendo las correcciones necesarias, utilizando un lenguaje legislativo antes de mandar sus consideraciones al pleno del comité. El subcomité puede aprobar la iniciativa sin enmendarle nada, enmendarla, cambiarla por completo o bloquearla y cancelar su proceso, sutilmente, al archivarla (*Congressional Quarterly*, 2008: 412).

Cuando el pleno del comité recibe las recomendaciones de los subcomités acerca de la iniciativa, las alternativas son varias, o bien puede repetir total o parcialmente el proceso observado por los subcomités, o bien simplemente ratificar su trabajo. Cuando un comité decide mandar la iniciativa al pleno de la Cámara de Representantes o del Senado, ha de justificar su decisión por escrito, la cual se considera antes de que la iniciativa la vote el pleno de la Cámara. El proceso legislativo de los comités sobre una iniciativa complicada e importante se trabaja durante varias sesiones de una o más legislaturas, atendiendo una nueva iniciativa cada sesión, aunque sea idéntica a la anterior o cambie solamente en algunas propuestas. Ejemplo de lo anterior fue el caso de las iniciativas sobre inmigración presentadas por el senador Simpson y el representante Mazzoli. Ha habido iniciativas que tardan décadas en convertirse en leyes (Oleszek, 1984: 82).

³ Para adentrarse en el estudio de la estructura de los comités y subcomités, véanse Cushman Jr. (2006), Davidson *et al.* (2012) y Ross (2003).

Los presidentes de los comités y subcomités hacen valer sus opiniones dentro del proceso. Su fuerza radica en que controlan la agenda del comité; las designaciones legislativas de los subcomités, asimismo, distribuyen los recursos financieros del comité y tienen el control de los equipos de asesores o *staff*. A estos últimos, Mohen y Copeland (1999: 155-163) les han llamado “los legisladores no elegidos”. Dentro del Congreso, el incremento de este personal ha sido paulatino, ya que la labor que desarrollan los vuelve figuras importantes y poderosas. La llegada de una mayoría republicana provocó que en la CIV Legislatura el número de estos auxiliares legislativos descendiera considerablemente.

Las audiencias son un paso importante en las primeras etapas del proceso de legitimación legislativa. En este periodo se observa que por los intereses existentes alrededor de una iniciativa, en la sala donde se lleve a cabo una audiencia, se darán cita miembros del Poder Ejecutivo, los gestores profesionales, académicos y ciudadanos interesados en el proceso para emitir sus opiniones.

Las iniciativas importantes, por lo general, generan un debate público ampliamente cubierto por los medios de comunicación, lo que permite conocer las diversas posiciones dentro del debate. Los legisladores saben con antelación cuáles son los puntos conflictivos, incluso antes de que inicien las audiencias, por lo que muchas veces, a la hora de su realización, ya tienen más o menos definida su posición en cuanto al posible destino de la iniciativa. Esta actitud provoca que los legisladores, en no pocas ocasiones, demuestren un interés superficial en los argumentos presentados por las personas o grupos no relevantes para el proceso.

Después de haber discutido e intentado solucionar las diferencias políticas de sus miembros, el comité llama a votar; si procede, se elabora un reporte de la iniciativa que se llevará al pleno de la Cámara (Willett, 1990: 15). Las iniciativas reportadas por los comités han pasado una etapa crítica del proceso legislativo. El siguiente paso es el debate en el piso de ambas cámaras. Tanto las reglas de la Cámara de Representantes como del Senado exigen que exista quórum en ambas votaciones, de lo contrario se presenta una moción de orden en el “piso” y la iniciativa se regresará al comité de procedencia. Las iniciativas votadas por unanimidad en el comité tienen una buena oportunidad de ser aprobadas por el pleno de la Cámara.

Las diferencias políticas y la aprobación de una ley

La manera como se trabaja en ese cuerpo legislativo es objeto de admiración (incluso de imitación) por una buena parte del mundo occidental y su clase política, que considera al sistema estadounidense como la democracia liberal por antonomasia. No son pocos los gobiernos de Latinoamérica y sus respectivos políticos

que piensan que este sistema permite el mayor margen de representación y participación política. Aquí cabe señalar la necesidad de pensar en nuevos sistemas políticos, pues es recurrente hablar de la crisis de representación existente en la actualidad. Son frecuentes las críticas que irónicamente se hacen en varios países latinoamericanos, los cuales vinculan al sistema representativo (el control político, las condiciones de participación política y el proceso de toma de decisión) con los intereses de unos cuantos grupos económicos. Sin embargo, analizar los diversos niveles políticos en los que se ejerce el mandato representativo permite conocer concretamente los factores y sectores que influyen, en diferente tiempo y espacio, en el ejercicio de la representación política dentro del Poder Legislativo.

Cada Cámara tiene una forma diferente de trabajar; en la de Representantes, el proceso para aprobar una ley inicia cuando el secretario (*clerk*) asigna a cada iniciativa una fecha para su consideración en uno de los cuatro calendarios de trabajo. Las iniciativas o reportes para autorizar y gastar dinero se envían al llamado Union Calendar. Los asuntos de mayor interés público que no tengan que ver con dinero se van al House Calendar. Las iniciativas que no crean controversia son puestas en el Consent Calendar. Otras iniciativas de naturaleza privada, es decir, las que no tienen una aplicación general, cuyo asunto tiene que ver con un individuo o grupos, como algunas iniciativas sobre inmigración, se envían al Private Calendar (Davidson *et al.*, 2012; Willet, 1990: 17-19).

Antes de ir al pleno, las iniciativas importantes y conflictivas son analizadas en el Comité de Reglas, que cumple una función estratégica para su consideración en el piso, ejerciendo, en ciertos casos, un poder casi absoluto para definir la suerte política de la iniciativa. Desde el Primer Congreso, la Cámara de Representantes ha trabajado con un Comité de Reglas. Al paso de los años, el proceso legislativo se ha vuelto más complejo y, por tal razón, este comité ha adquirido mayor poder. En 1880, se convirtió en permanente; en 1883 ya había adquirido una función política central: darle un orden a las diversas iniciativas que se presentan ante el piso y la de otorgar grandes privilegios a ciertas iniciativas para su consideración en este espacio. Su poder político aumenta si consideramos que las reglas establecen que las iniciativas a debatir deben estar en una lista con orden cronológico en el calendario legislativo. Esta práctica política ocasionaría que muchas de las iniciativas importantes no llegaran al piso a tiempo. Sin embargo, el Comité de Reglas tiene el poder para alterar el orden de la lista y privilegiar las iniciativas de mayor relevancia política. Igualmente importante es el poder que tiene para definir qué tipo de regla regirá las condiciones del debate y del tipo de enmiendas que prevalecerán mientras la iniciativa esté en el piso, ya que estas reglas son determinantes para el contenido y fin político de una ley que llegara a ser polémica y a su vez de trascendencia para el poder estadounidense.

El presidente de un comité que ha reportado alguna iniciativa por lo general siempre propone una regla que facilite su consideración. Lo común es que el Comité de Reglas, por medio de audiencias, negocie las propuestas o peticiones de regla. Posteriormente, sólo los miembros del comité debaten al respecto, usando el mismo procedimiento que los otros comités realizan en su trabajo legislativo. En esta etapa, el comité recurre a sus ayudantes para sacar una regla que refleje la decisión del comité. Dicha regla es considerada en el piso de la Cámara para su votación, de la misma manera que las iniciativas (Moen, 1999: 187-191).

Los legisladores que se opongan a una iniciativa pueden intervenir en esta parte del proceso de diversas formas: una puede ser persuadiendo a varios miembros del Comité de Reglas para que no estén presentes a la hora de la votación de la regla propuesta y, por tanto, la votación se anule por falta de quórum; otra es acudir a las audiencias promovidas por el comité para mostrar su desacuerdo sobre una parte de la iniciativa. Cabe recordar que los grupos de presión o los funcionarios de las diversas dependencias del Ejecutivo no pueden testificar en estas audiencias. El comité trabaja sobre tres tipos de reglas: las abiertas, las cerradas y las modificables. La mayoría de las veces contemplan un determinado número de horas para el debate general, al igual que las renuncias a las mociones de procedimiento que se puedan gestar. El hecho de que la mayoría de las iniciativas son consideradas bajo una regla abierta, facilita la aceptación de toda enmienda que sea pertinente.

Las enmiendas pueden ser simples o complejas: desde extender el tiempo de duración de un programa, hasta remover secciones completas de la iniciativa. En relación con las reglas cerradas, prohíben las enmiendas en el piso y son pocas las ocasiones en las que el comité recurre a aquéllas. Durante décadas, estas reglas eran las que regían las iniciativas sobre impuestos; de igual forma, se establece su uso para legislar problemas de emergencia nacional. Otro tipo de regla es la *modified rule*, que impone una rigurosa estructura en el proceso de enmiendas, señalando en qué parte se realizan enmiendas, el orden exacto en que se harán y las partes donde no se admitirán enmiendas (Moen, 1999: 187-191).

El de Reglas es considerado uno de los comités más importantes dentro del proceso. Si bien la forma de elegir a sus integrantes se ha democratizado, las características de los miembros de este comité en particular en mucho siguen conservando la de un grupo con bastantes años de servicio y que conocen muy bien las reglas internas de funcionamiento, al igual que tienen muy presente la importancia política de cada una de las iniciativas que pasa por sus manos. Su decisión sobre el tipo y número de enmiendas con las cuales se debatirá un proyecto de ley, permitirá que la iniciativa sufra cambios esenciales en las partes que controversiales por sus consecuencias políticas, de ahí que este comité ejerza un poder casi definitorio

en el alcance del valor político de ciertas leyes. En no pocas ocasiones, sus acciones corresponden también a la perspectiva ideológica de los grupos legislativos poderosos y del presidente de la Cámara (Oleszek, 1984: 111-115).

El poder de ciertos comités permanentes o el Comité de Reglas para evitar que una iniciativa llegue al piso se anula si esa propuesta cuenta con el apoyo mayoritario de los legisladores. Sin embargo, esta situación política es la excepción y no la regla. El pragmatismo del trabajo legislativo se observa cuando se adopta la regla que enmarcara el debate en el pleno o piso; si los líderes legislativos lo consideran conveniente, solicitan que la mayoría de legisladores se transformen en el Comité del Pleno (o Committee of the Whole), con el fin de facilitar el debate. En ocasiones, los legisladores son actores políticos que siguen ciertas estrategias en el pleno, para obstaculizar y evitar la aprobación de una iniciativa; o lo contrario, su trabajo tiene como objetivo favorecer la votación. Los encargados de este trabajo de agrupar los votos y dirigir el debate son los llamados jefes de debate y los capataces o *whips*, quienes, a través de un cabildeo personal, buscan crear entre sus partidarios, el consenso necesario para apoyar (y, si es el caso, aprobar) las iniciativas clave en la oferta o programa político de su partido, para ello buscan lograr el voto tanto de sus compañeros de partido (o de otros) con el fin de ganar la decisión. Una vez concluido el debate y el proceso de enmiendas, se procede a votar la iniciativa utilizando alguno de los varios métodos de votación.

La Cámara de Representantes tiene cuatro métodos de votación: el voto por voz, voto por división, el voto del sí o del no y el de los pares. Pueden utilizarse uno o más métodos si así lo requiere la situación política. Lo valioso del tiempo político ha hecho que la tecnología se use cada vez como instrumento de trabajo para facilitar la labor legislativa, así es como se estila en las votaciones por medio de tarjetas que reflejan en un tablero la forma en que votaron los miembros de la Cámara (Willett, 1990: 28).

Por su parte, el Senado se caracteriza por tener reglas complejas para ordenar y definir sus atributos legislativos; el proceso de calendarizar, debatir, enmendar y votar una iniciativa en el Senado es diferente. La paradoja es que, en la práctica, el proceso es más flexible que los utilizados en la Cámara de Representantes. La diferencia entre las cámaras es notoria por sus dimensiones, el tiempo que cada legislador dura en sus funciones y por el número de políticos que la integra. En el caso del Senado, el hecho de que tenga una cantidad menor de integrantes facilita que las iniciativas de origen público o privado ingresen al calendario de trabajo de orden general. A diferencia de lo que tenga que ver con la aprobación de los tratados y de los nombramientos hechos por el Ejecutivo, se remiten al calendario ejecutivo (Bailey, 1989: 133). Los líderes de partido procuran que las resoluciones o decisiones que se tomen sean por la vía del consenso mayoritario. Por esta razón, en parte dentro del Senado no

hay nada que se compare con las funciones del Comité de Reglas de la otra Cámara, pues un comité con ese poder dificultaría trabajar con la lógica política del consenso mayoritario. Otro aspecto a considerar de las características del manejo político de los líderes bipartidistas es que tienen reglas formales muy frágiles, lo que lleva a que la negociación entre sus miembros sea la principal forma de trabajar y sacar adelante los proyectos o iniciativas. La relativa autonomía de los senadores permite que un número minoritario de ellos, o incluso sólo uno, tenga la capacidad de frenar la aprobación de una ley. Por eso la negociación ha sido la manera de evitar que a la hora del debate previo a la votación, los legisladores que se opongan a la iniciativa, ya sea parcial o totalmente, practiquen un bloqueo permanente, es decir, que se conviertan en *filibusteros*, al no dejar de hacer uso de la palabra. Aunque esta última estrategia política ha disminuido considerablemente por su alto costo político para la institución.

La acción política de un senador llega a tener mucho más peso político que la de un representante. La discusión política se caracteriza por la libertad de expresión, siempre y cuando no altere las reglas de cortesía que rigen los usos y costumbres de los senadores. Cualquier miembro del Senado que conozca esas reglas como procedimiento legislativo para lograr metas políticas, puede ser clave en el debate de piso, a diferencia de la Cámara de Representantes, donde la mayoría puede anular la posición de un sector minoritario (Goode, 1980: 88-94).

Cuando una iniciativa se discute para ser votada, se dice que está en el piso del Senado y queda sujeta a casi un número ilimitado de enmiendas, que incluso es posible que no se apruebe, por lo que los miembros interesados buscan lograr un consenso, bajo el cual se acuerde la manera específica en que se hará el tipo y número de enmiendas. Estas últimas se utilizan en ciertas circunstancias como un instrumento político importante, tanto de un senador como de un grupo, al poder cambiar el contenido de una iniciativa que ha sido reportada por algún comité sin tener el apoyo mayoritario de la Cámara. Al enmendar una iniciativa bajo esta circunstancia, se interpreta como un acto que nulifica la arbitrariedad de dicho comité (Bailey, 1989: 34). A diferencia de la Cámara de Representantes, en la de Senadores no hay voto electrónico y los acuerdos por unanimidad son responsabilidad del líder mayoritario y del líder minoritario de los partidos. Lo anterior obliga a los líderes a tener un trato más igualitario con sus compañeros de partido y buscar, en primer término, el convencimiento y no la coerción para asegurar su voto y lealtad a la política partidista.

En las fases finales del proceso, ambas cámaras tienen la obligación de aprobar una versión idéntica de la iniciativa discutida antes de mandarla al presidente para que la apruebe o desapruebe. Las diferencias entre las cámaras, cuando no son importantes, se resuelven por medio de consultas informales entre los legisladores que la promueven o porque una Cámara acepte la iniciativa de la otra tal como se le

presente. Empero, las iniciativas relevantes tienen partes polémicas. Al existir puntos de vista encontrados, las Cámaras se unen a trabajar en un comité conjunto (también llamado Comité de Conferencia). Este grupo generalmente está integrado por los miembros de los comités permanentes que originalmente trabajaron la iniciativa. Los miembros del Comité Conjunto esperan que los puntos sustentados por sus respectivas cámaras sean aprobados, lo que no ocurre fácilmente. Así, los integrantes de este comité buscan la manera de conciliar los diversos puntos de vista, con la finalidad de negociar una ley que contemple las peticiones de las mayorías de ambas cámaras. Cuando los acuerdos han terminado, se pasa el reporte a cada una para su aprobación o desaprobación; lo segundo implica anular todo el esfuerzo de comités y subcomités, por ello la labor de este grupo bipartidista es considerada como una de las más importantes en el sistema de subgobiernos de los comités (Longley, 1989: 108-112).

La versión aprobada por las dos cámaras se remite al presidente, quien, si está de acuerdo con todo el contenido o con la mayoría de éste, la firma para que se convierta en ley; si existen partes que no le satisfacen del todo, la devuelve, y si no, la veta. El Congreso puede anular el veto con un voto mayoritario de los dos tercios de una y de otra Cámara, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley sin la firma del presidente (Watson, 1989: 369; Oleszek, 1984: 222). Esta etapa, que puede considerarse el final feliz del encuentro entre dos poderes, dista mucho de serlo cuando se trata de temas que se dificultan demasiado a la racionalidad política de ese sistema; ejemplo de ello es la ley de migración.

La investigación como herramienta legislativa

En la actualidad, resulta muy difícil contar con el tiempo y la capacidad para seleccionar y analizar la información adecuada que sustente las decisiones legislativas, aunado al hecho de la carencia de conocimientos de algunos legisladores sobre ciertos temas, lo que ha provocado que cada vez se utilicen centros de información legislativa. Es así como los legisladores, tanto representantes como senadores, se apoyan en la labor de especialistas para allegarse de información que norme su posición política en la toma de decisiones. El más importante de estos apoyos es el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service),⁴ un centro de investigación legislativo dependiente de la Biblioteca del Congreso.

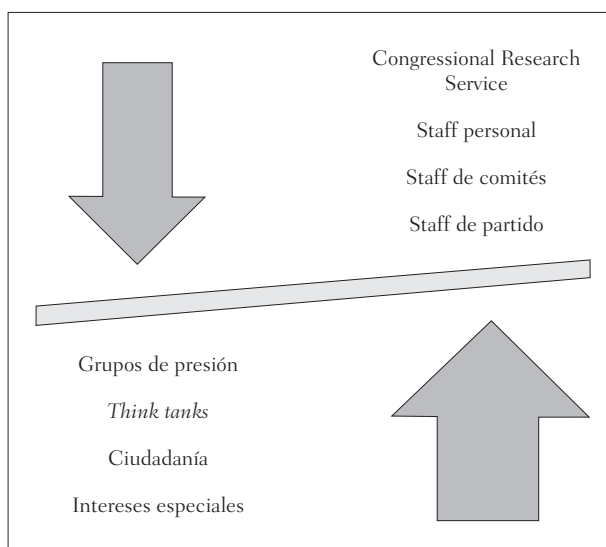
El personal que trabaja en esta dependencia tiene, como parte de sus funciones, trabajar exclusiva y directamente para los miembros del Congreso y para sus comités;

⁴ Véase <<http://www.loc.gov/crsinfo/research/>>, consultada en agosto de 2013.

cabe señalar aquí que la labor que desempeñan estos investigadores es confidencial y no partidista. Los legisladores acuden a ellos cuando necesitan información privilegiada, ordenada y con análisis de algún tema que estén trabajando en ese momento, de la cual no tengan mucho conocimiento al respecto. Por ejemplo, cuando los legisladores se especializan por su trabajo en Comités en Temas, por ejemplo, como el de seguridad militar y tengan que votar alguna iniciativa sobre migración, en especial la de los millones de latinos que viven actualmente en Estados Unidos, precisamente para informarse y sopesar su decisión, mandan pedir las carpetas que haya realizado alguno de los novecientos empleados, entre los cuales se incluyen los perfiles profesionales de abogados, economistas, bibliotecarios de referencia, físicos y científicos sociales; el documento que recibe el legislador, por lo general es un excelente análisis de la ley que se votará; de los antecedentes políticos que tiene esa iniciativa; de los puntos controversiales y de las acciones más importantes que han tomado los partidos para su aprobación o su declinación.

Los servicios que da esta área de investigación por lo general son producto de trabajadores académicos, que en muchos de los casos son expertos en la materia. Es común que estos investigadores también sean profesores universitarios, lo que les da un mayor entrenamiento y entendimiento para ejecutar una labor auxiliar con documentos actualizados e información más reciente para la toma de decisiones del cuerpo legislativo.

FIGURA 2
FUENTES DE INFORMACIÓN DEL LEGISLADOR



FUENTE: Elaboración propia.

LA REPRESENTACIÓN LATINA

Los legisladores latinos

En la actualidad, los legisladores federales latinos o hispanos¹ son de origen bipartidista. Es un grupo político que ha ido creciendo con el paso del tiempo, aunque no en la misma proporción que los ciudadanos de su mismo origen racial. A mediados del siglo xx, se encontraban representantes federales de la Unión Americana que se identificaban como latinos en los estados de la frontera con México. Sin embargo, en los últimos treinta años, este grupo legislativo ha crecido en número y poder político, lo que le ha ganado un lugar relevante en la configuración de las identidades étnicas con representación política en Estados Unidos. La configuración ideológica del grupo es representativa del pluralismo que domina, al menos en el presente, la sociedad estadounidense. Entre sus miembros, al tener filiación demócrata o republicana, origina que tengan diferentes percepciones de la política pública que se necesita impulsar a nivel nacional.

Este grupo legislativo ejerce un liderazgo nacional entre la comunidad latina y lo comparte con su participación y organización, sobre todo en el terreno electoral, con diversas agrupaciones latinas locales, regionales y nacionales. La existencia de una participación política que refleje el trabajo conjunto entre legisladores y grupos de interés significa el avance en acuerdo sobre ideas y metas comunes, sin olvidar la aceptación de ambos actores de los supuestos del juego del poder de la poliarquía estadounidense, en la que participar es aceptar las creencias sobre la autoridad, la eficacia del gobierno para organizar elecciones y la eficacia relativa de ese régimen para abordar problemas sociales.

Coincidimos con la afirmación del politólogo Robert Dahl (1981) de que en ese país el “crisol de las razas” es más un mito que una realidad, sin negar que las subculturas más fuertes y distintivas políticamente entre los numerosos grupos étnicos del país se han integrado a la cultura general y política predominante por la rápida civilización (voluntaria y necesaria) de los inmigrantes y de sus descendientes.

¹ El gobierno de Estados Unidos ha vuelto oficial la designación de hispano para definir a las diferentes identidades latinas que viven en ese país. Aquí se usa indistintamente este término con el de latinos.

Dentro del pluralismo estadounidense, las minorías étnicas tienen un papel central en la conformación de las subculturas. En relación con el pluralismo subcultural, Dahl señala que para evitar conflictos permanentemente violentos y no sujetos a negociación, es necesario que exista una representación de aquéllas en las esferas de poder. De ahí que las principales subculturas del país, según esta corriente de pensamiento, tienen que estar representadas en el gabinete y en otros cuerpos decisorios en forma aproximadamente proporcional a la cantidad de sus miembros; esta proporcionalidad puede hacerse extensiva también a las designaciones de funcionarios públicos. Cada subcultura debe gozar de un alto grado de autonomía para tratar los asuntos que le competen exclusivamente a sí misma.

Para el caso de Estados Unidos, Dahl asegura que las subculturas —siempre y cuando sean proclives a la conciliación, la adaptación mutua y las soluciones transaccionales— pueden llevar a un mayor éxito los acuerdos políticos, es decir, siempre existirá la posibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes en conflicto. Afirma que en Estados Unidos se ha dado la superación del divisionismo potencial proveniente del pluralismo subcultural; la poliarquía ha logrado apoyar con éxito la incorporación de las subculturas (Dahl, 1981: 311).

Para comprender cómo funcionan los legisladores de origen hispano en el Congreso estadounidense, es importante rescatar lo que Dahl señala sobre las identidades étnicas en Estados Unidos. Como ya se indicó, afirma que en ese país el “crisol de las razas” es más un mito que una realidad, que las subculturas más fuertes y distintivas políticamente entre los numerosos grupos étnicos del país se han integrado a la cultura general y política predominante por la rápida civilización (voluntaria y necesaria) de los inmigrantes y de sus hijos. Este supuesto es válido para las minorías de origen hispano, cuando menos para las que participan políticamente por medio del voto para elegir a sus representantes.

Los grupos hispanos o latinos, al aceptar esta lógica de participación del juego político de la poliarquía —o los supuestos liberales de los que parte ésta—, también aceptan las creencias sobre la capacidad negociadora de la autoridad electa para enfocarse en los problemas sociales, el grado de confianza en los ciudadanos o en los activistas políticos, las actitudes hacia el conflicto y la cooperación, entre otros. La existencia de este grupo de legisladores se ha integrado más a la cultura predominante en ese modelo.

Así, los legisladores hacen política y reaccionan tanto a estos principios como a la presión que ejercen de forma permanente al proceso legislativo la multiplicidad de grupos e intereses. Aunque los legisladores defienden intereses concretos, la misma dinámica y desigualdad que existe en ese modelo de pluralismo social y político les permite cierto grado de autonomía; es cierto que algunos grupos, sobre todo las grandes corporaciones, tienen más poder y medios de influencia que otros.

Esta desigualdad en la adquisición y ejercicio de poder entre los grupos es para algunos especialistas una preocupación tan añeja como su historia. Ya James Madison afirmaba que “la libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego” (*Hamilton et al.*, 1998: 36). Con esta metáfora expresó lo inevitable que era, en una “sociedad libre”, la existencia de organizaciones y la proliferación de intereses. Y aún hoy predomina su visión: limitar la organización de intereses era limitar la libertad. Para Madison, los intereses, al competir entre sí, automáticamente regularían su participación en un ambiente libre de reglas, abierto y muy participativo. En su romanticismo, creía que al existir un equilibrio de poder automático interno, ninguno tendría la capacidad para dominar el proceso político.²

La historia se ha encargado de constatar la parcialidad del juego político en un sistema de presión en el que los grupos de toda índole son los actores relevantes de la vida asociativa. Así, la supuesta igualdad en su derecho a participar activamente en la política no impide que la diferencia de poder entre los actores sea notable. Lo anterior ocasiona que su capacidad de participación sea desigual, originando una evidente diferencia entre dichos partícipes para influir en el proceso legislativo. Los grupos latinos son parte de un juego dominado por los grupos ricos y, por ende, poderosos, mas no por los pobres y débiles. Los primeros tienen mayor capacidad de intervenir con sus acciones, legales o ilegales, de forma permanente en el gobierno. Así pues, en términos institucionales, las reglas actuales han regulado esto, es decir, han dado un equilibrio formal a la participación política de los grupos de interés tanto de poderosos como de los débiles, que en el plano de la realidad política favorecen un status quo. Los grupos poderosos, considerados así sobre todo por su capacidad económica y de influencia política, no impiden la participación de otros, pero sí ejercen su condición privilegiada que les permite intervenir permanentemente en la conducción del gobierno.

Los legisladores latinos no son ajenos a esta realidad política, y es aquí donde tienen que trabajar con los grupos que comparten una herencia cultural e ideas políticas comunes, que lleven a una mejor situación social tanto de sus representados en general como de los grupos latinos más identificados con ellos. En el plano de las quimeras políticas, los diversos grupos de latinos podrían confederarse en un órgano único. La condición de ese grupo pluralista latino no necesariamente desaparece o imposibilita su evolución de convivencia y alianzas con otros para cumplir con lo que marca la cultura del pluralismo político estadounidense, el cual privilegia la idea de que “hacer política es hacer presión”.

En el cuadro 1 se despliega, cronológicamente, el listado del grupo legislativo de origen latino. Los estados fronterizos son los que tradicionalmente han tenido

² En contraste con este optimismo pluralista, se encuentra que la realidad de la vida asociativa permite la posibilidad de que un grupo (que bien puede denominarse “pluralidad de élites”) domine de muchas formas a sus miembros, sin excluir la tiranía (Busino, 1997: 89-100).

mayor número de representantes de ese origen, aunque en la actualidad ya se perfilan otros estados de la Unión Americana. El Hispanic Caucus es la fracción del Partido Demócrata que más ha trabajado temas de asuntos migratorios y de desarrollo social.

CUADRO 1
LISTA DE LEGISLADORES LATINOS

<i>Representante</i>	<i>Partido</i>	<i>Estado</i>	<i>Periodo</i>
Romualdo Pacheco	Republicano	California	1877-1878, 1879-1883
Benigno C. Hernández	Republicano	Nuevo México	1915-1917, 1919-1921
Néstor Montoya	Republicano	Nuevo México	1921-1923
Dennis Chávez	Demócrata	Nuevo México	1931-1935
Joachim O. Fernández	Demócrata	Luisiana	1931-1941
Antonio M. Fernández	Demócrata	Nuevo México	1943-1956
Joseph Montoya	Demócrata	Nuevo México	1957-1964
Henry B. González	Demócrata	Texas	1961-1999
Edward R. Roybal	Demócrata	California	1963-1993
Kika de la Garza	Demócrata	Texas	1965-1997
Manuel Lujan, Jr.	Republicano	Nuevo México	1969-1989
Charles Rangel	Demócrata	Nueva York	1971-a la fecha
Herman Badillo	Demócrata	Nueva York	1973-1977
Robert García	Demócrata	Nueva York	1978-1990
Matthew G. Martínez	Demócrata, Republicano	California	1982-2001
Bill Richardson	Demócrata	Nuevo México	1983-1997
Solomon P. Ortiz	Demócrata	Texas	1983-a la fecha
Esteban Edward Torres	Demócrata	California	1983-1999
Albert Bustamante	Demócrata	Texas	1985-1993
Ileana Ros-Lehtinen	Republicano	Florida	1989-a la fecha
José Serrano	Demócrata	Nueva York	1990-a la fecha
Ed Pastor	Demócrata	Arizona	1991-a la fecha
Frank Tejeda	Demócrata	Texas	1993-1997
Bob Menéndez	Demócrata	Nueva Jersey	1993-2006
Xavier Becerra	Demócrata	California	1993-a la fecha
Henry Bonilla	Republicano	Texas	1993-2007
Lincoln Díaz-Balart	Republicano	Florida	1993-a la fecha
Luis Gutiérrez	Demócrata	Illinois	1993-a la fecha
Lucille Roybal-Allard	Demócrata	California	1993-a la fecha
Nydia Velázquez	Demócrata	Nueva York	1993-a la fecha
Silvestre Reyes	Demócrata	Texas	1997-a la fecha
Ciro Rodríguez	Demócrata	Texas	1997-2005, 2007-a la fecha

CUADRO 1
LISTA DE LEGISLADORES LATINOS
(continuación)

<i>Representante</i>	<i>Partido</i>	<i>Estado</i>	<i>Periodo</i>
Rubén Hinojosa	Demócrata	Texas	1997-a la fecha
Loretta Sánchez	Demócrata	California	1997-a la fecha
Joe Baca	Demócrata	California	1999-a la fecha
Charlie González	Demócrata	Texas	1999-a la fecha
Grace Napolitano	Demócrata	California	1999-a la fecha
Hilda Solís	Demócrata	California	2001-2009
Mario Díaz-Balart	Republicano	Florida	2003-a la fecha
Raúl Grijalva	Demócrata	Arizona	2003-a la fecha
Linda Sánchez	Demócrata	California	2003-a la fecha
Henry Cuéllar	Demócrata	Texas	2005-a la fecha
Albio Sires	Demócrata	Nueva Jersey	2006-a la fecha
Ben R. Luján	Demócrata	Nuevo México	2009-a la fecha
Jaime Herrera	Republicano	Washington	(electo en 2010)
Bill Flores	Republicano	Texas	(electo en 2010)
David Rivera	Republicano	Florida	(electo en 2010)
Francisco "Quico" Canseco	Republicano	Texas	(electo en 2010)
Raúl Labrador	Republicano	Idaho	(electo en 2010)

FUENTE: Congressional Hispanic Caucus (CHC), <<https://chc-hinojosa.house.gov/press-release/chc-hispanic-americans-congress-book-release>>, consultada en diciembre de 2013.

Este avance político no es fortuito, pues históricamente en esta región es donde ha existido la mayor población de migrantes mexicanos o de ascendencia mexicana. Gran parte de los primeros, sobre todo en Texas, han optado por la nacionalidad estadounidense y son actualmente los sectores con mayor interés en participar con los legisladores de origen hispano, sobre todo en temas relacionados con el comercio. Aunque en las últimas elecciones presidenciales (las de 2012) ha habido un giro importante hacia el voto demócrata.

Por otra parte, en la zona norte de Estados Unidos, los legisladores son de ascendencia puertorriqueña y cubana; éste es el caso de Nueva York, Illinois y Nueva Jersey, respectivamente. El legislador de ascendencia cubana, Robert Menéndez, se ha distinguido por su rápida y eficiente carrera política dentro del Partido Demócrata, siendo el latino que ha ocupado el puesto más importante dentro de la jerarquía del partido.

Al ser un legislador joven y con amplio apoyo por parte de la comunidad latina, se espera que tenga mayor importancia en la conducción política del Partido

Demócrata. Otro legislador que ha destacado por su liderazgo dentro de este partido es el representante californiano Xavier Becerra.

En el sur del país, en Florida, hay tres representantes republicanos de ascendencia cubana que destacan: dos de ellos son los hermanos Díaz-Balart y, junto con la única mujer republicana, la representante Ros-Lehtinen, dominan el escenario político de los grupos de esa misma tendencia. Estos tres políticos son bastante conservadores en los temas relacionados con Cuba, lo que ha afectado la posición del Congreso como institución frente a la política exterior del gobierno estadounidense con su homólogo cubano.

La relación entre hombres y mujeres en este grupo legislativo hispano no es ajena a la que se presenta en el Poder Legislativo Federal, ya que las mujeres representan una minoría en relación con los hombres. En los últimos ocho años, la participación femenina se ha incrementado notablemente; de los últimos seis puestos que han ganado los latinos a la Cámara de Representantes cuatro han sido para mujeres demócratas. De igual manera, la gran mayoría de los hombres y las mujeres representan distritos urbanos y pertenecen a la religión católica.

La representación de los hispanos es una minoría que no corresponde al número de latinos que habitan en ese país, situación que comparte con la representación legislativa de los afroamericanos, que en la actualidad no son menos de cincuenta.³ Al analizar la filiación partidista de estos políticos, encontramos que el Partido Demócrata es el que más miembros tiene de este grupo, a diferencia de los tres legisladores republicanos. Esta mayoría demócrata es una constante en todas las generaciones de legisladores que han llegado al poder Legislativo (*Congressional Quarterly*, 2008).

La población latina actual en todo Estados Unidos permite plantear que es una minoría con una subrepresentación política. El número de legisladores no es por mucho el deseable; sin embargo, su presencia en el Congreso federal sí significaría la consolidación de un grupo con liderazgo nacional en los temas importantes para la comunidad latina, siempre y cuando se incremente la participación política por medio del voto para elegir a sus representantes, lo que significa que no deben perder ese avance político significativo y pensar en la conquista de espacios políticos mayores.

³ En la Cámara de Representantes de la CXIII Legislatura, el número de afroamericanos es de cuarenta y seis, en tanto que la cifra de representantes hispanos es de treinta y seis (véanse <<http://history.house.gov/People/Search?filter=1>> y <<http://history.house.gov/People/Search?filter=11>>). Para mayor información de la subrepresentación de las minorías latinas y afroamericanas, véase Lublin (1997: 61-66).

La reelección como un fin

El calendario electoral dentro del sistema político estadounidense es un factor que ayuda a la reproducción de su cultura política, debido a que durante el año hay elecciones en los diferentes niveles de gobierno en todo el país. Uno de los rasgos más significativos de la vida democrática es el poder del voto ciudadano. El derecho político a votar cobra especial significado para las minorías que existen en Estados Unidos. Los hispanos, a través de sus diversas organizaciones, han hecho campañas permanentes para que los latinos se registren y participen activamente en la elección de sus representantes.

Las organizaciones latinas no son homogéneas, en el caso de las de origen cubano y que residen en el estado de Florida, en su mayoría simpatizan con el Partido Republicano, situación que ha cambiado en los últimos años, debido al incremento a favor del voto demócrata de otros migrantes latinos de origen caribeño no cubano, centroamericano y mexicano. Incluso las nuevas generaciones de cubano-americanos también han apoyado la posición política de los demócratas, a diferencia de las organizaciones que nacieron en el oeste de Estados Unidos y en el norte del país, las cuales, en su mayoría, simpatizan y apoyan a los candidatos del Partido Demócrata.

El hecho de que se haya incrementado la participación de estos grupos es un factor que explica la legitimidad del sistema para estas organizaciones, a pesar de los grandes escándalos de corrupción de políticos de importancia nacional que se han presentado en los últimos años. Lo anterior se explica, tal vez, por la intención que tienen estos grupos de ganar más simpatizantes y al organizarlos lograr tener una mayor presencia e influencia política en los lugares donde se ubican. Es así como los grupos hispanos han logrado tener una mayor capacidad para organizar el voto de esta minoría; incluso, en la actual presidencia de Barack Hussein Obama II, es en la que más puestos políticos a nivel federal han logrado obtener los políticos de origen latino.

De esta forma, las elecciones reafirman la creencia en su sistema democrático. La minoría de los latinos se une al resto de los estadounidenses en su creencia, como la de otros ciudadanos de las grandes naciones occidentales, de ver en su derecho a votar un instrumento político para decir a la clase gobernante que son los ciudadanos quienes les dan el mandato y les pueden ampliar o quitar su responsabilidad pública. De igual manera, los latinos han hecho de las elecciones una forma de demostrar su influencia para modificar o apoyar las políticas, algunas de éstas representadas por iniciativas relacionadas con asuntos de interés para esta comunidad. Sin duda, uno de los retos importantes en el futuro inmediato es que estas organizaciones consoliden una fuerza política nacional, pues llevan varias décadas de esfuerzo tratando de trascender su influencia local y estatal (NALEO, 2010).

La evolución de las campañas políticas en ese país la representa el uso, cada vez mayor, de medios electrónicos de información, ejemplificado por las redes sociales. Estos nuevos elementos, gracias a su alcance potencial, se han vuelto un factor de poder político que ha dado nueva vida al planteamiento liberal de que un gobierno democrático federal debe tomar las decisiones con base en un interés popular.

En la actualidad, la administración de Obama ha logrado impulsar la Ley de Cuidados Médicos de 2010 (popularmente conocida como Obama Care), que ha ayudado a millones de ciudadanos a mejorar su calidad de vida; sin embargo, el asunto de impulsar una ley migratoria general para los 11.5 millones de migrantes que solicitan su incorporación a la ciudadanía estadounidense, ha quedado pendiente. Recordemos que las últimas administraciones republicanas también hicieron caso omiso de esa demanda social y concentraron su política en favorecer los intereses de las grandes corporaciones, aunado a su rescate financiero.

Las organizaciones latinas que utilizan estos medios electrónicos han fortalecido su comunicación con los ciudadanos para invitarlos a participar en los periodos electorales.⁴ Cabe recordar que en las últimas elecciones presidenciales se dio la mayor participación electoral en la historia reciente de ese país. Muchos de los votantes se sintieron motivados a participar debido al inédito factor de tener un candidato a la presidencia de origen afroamericano, resaltando el tema de la reforma migratoria en la agenda política de los latinos.

CUADRO 2
PRINCIPALES ORGANIZACIONES LATINAS EN ESTADOS UNIDOS

<i>Organización</i>	<i>Siglas</i>	<i>Año de fundación</i>
League of United Latin American Citizen	LULAC	1929
National Association of Latino Elected and Appointed Officials	NALEO	1976
Hispanic Council on International Relations	HCIR	2000
United States Hispanic Chamber of Commerce	USHCC	1979
National Council of La Raza	NCLR	1968

FUENTE: Elaboración propia.

⁴ Para mayor información, véase <<http://www.wcvi.org/>>, consultada en noviembre de 2010. Cabe destacar que en el Congreso Nacional Latino, organizado bajo el liderazgo del “William C. Velázquez” Institute, coadyuvan más de ciento cuarenta y cinco organizaciones latinas, además de que también busca el apoyo de organizaciones empresariales, no sólo de origen latino.

Los legisladores latinos, al seguir las reglas del juego político dentro del Poder Legislativo, buscan con sus acciones estar en contacto permanente con sus electores, para atenderlos en sus demandas y facilitar así que vuelvan a votar por ellos en el siguiente periodo electoral. La permanencia en el Congreso también es una forma de promover su carrera política dentro del partido; muchos de los que están al frente de comités importantes son los que tienen mayor antigüedad. Se espera que el grupo de los legisladores hispanos ubiquen a un mayor número de sus miembros en cargos de liderazgo dentro del sistema legislativo en general.

La presencia de los legisladores latinos se inició a mediados del siglo xx con políticos de origen mexicano pertenecientes a los estados fronterizos con México. Una característica de esta primera generación de representantes latinos es que todos ellos pertenecían a la Cámara de Representantes, y tuvieron una larga carrera dentro del Congreso federal. El hecho de que existiera este grupo significó para el sistema político darle legitimidad, puesto que eran los representantes de la comunidad latina conformada en ese tiempo en su gran mayoría por mexicanos.

La incorporación de un número mayor de legisladores se presenta hasta los años noventa: los miembros que llegaron al Congreso en esa década, al igual que sus antecesores, han logrado consolidar una larga carrera de reelecciones, lo que significa que han sabido tener el apoyo de los diferentes actores que intervienen para seguir con una carrera política de éxito.

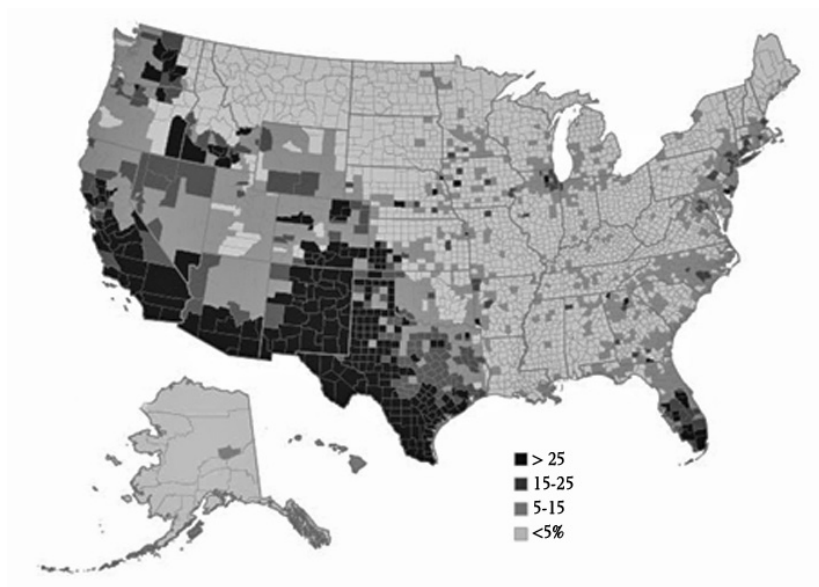
Las elecciones de 1993 fueron un indicador positivo del inicio del crecimiento del número de representantes latinos. Fue la primera vez que se eligió a siete hispanos para ocupar un escaño en el Congreso. Éste ha sido el mayor número de legisladores hispanos; en ese momento, ya existían estados con más de un representante, además de que se entrecruzan varias generaciones de ellos y se presenta un fenómeno político de relevo familiar entre ellos. El incremento de la población de origen hispano, como se observa en el mapa 1, es un factor a considerar junto con una mayor politización de la comunidad latina. El impacto de la reconfiguración de los cargos políticos de representación que logran los hispanos se espera que sea relevante y determinante en las décadas por venir.

Los retos políticos y sociales de los latinos

La presencia de al menos un legislador de origen latino en el Poder Legislativo tiene más de siglo y medio; ahora bien, como un grupo organizado y con agenda propia, desde hace un poco más de treinta años existe un grupo de legisladores federales hispanos. Su permanencia como grupo permite afirmar que son el resultado de una integración a la cultura política dominante, en la que el grado de confianza

de los ciudadanos en sus representantes permite creer en la solución a las demandas sociales por los caminos institucionales. Así, los legisladores no sólo son la encarnación de ese poder latino, sino que se vuelven parte de la autoridad de ese grupo de personas o clase política que integran el Congreso.

MAPA 1
POBLACIÓN LATINA, ESTADOS UNIDOS (POR ESTADO, CONDADO Y CIUDAD)



FUENTE: U.S. Census Bureau, "County Population Datasets", citado en Brown y Lopez, 2013.

De este mismo modo, la desigualdad en el acceso al poder se manifiesta incluso dentro del Congreso como órgano de gobierno, donde los legisladores latinos se ven en la necesidad de compartir estrategias políticas comunes con otros grupos, de partido, de minorías o coaliciones de intereses definidos que les permitan obtener resultados concretos. Su vida política en buena medida la dedican a alcanzar metas políticas personales y de grupo, en una dinámica dominada por el conflicto y la cooperación. Un reto que enfrentan en la actualidad es convertirse no sólo en líderes creativos dentro de la comunidad latina, sino también ser propositivos en las siguientes iniciativas que coadyuven en la mejoría de la situación en general de la comunidad latina.

De igual forma, la condición no sólo étnica, sino política, dentro del grupo legislativo de los latinos es plural. Los integrantes de este grupo también representan una pluralidad de intereses políticos, económicos sociales y culturales. Al com-

prender esta heterogeneidad entre ellos, se explican los diversos motivos que los llevan a tomar una posición respecto de la agenda nacional.

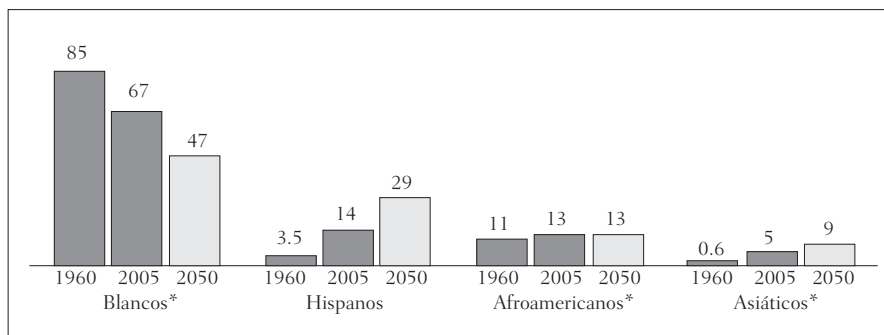
En las últimas tres décadas, los legisladores latinos del Partido Demócrata son los que mayor integración e identificación tienen con los sectores latinos de menores recursos económicos. La pobreza en que viven la mayoría de los latinos los lleva a demandar una mejor educación para sus hijos, como una posibilidad que les permita un mejor nivel de vida. En las demandas sociales de esta naturaleza se da un punto que unifica a los mexicanos, puertorriqueños y centroamericanos, entre otros, en lo que quieren ser beneficiados por el trabajo de sus representantes políticos para alcanzar una mejor calidad de vida. Los temas de educación, salud y migración son prioritarios en su agenda.

Recordemos que la etiqueta de “hispanos” es una denominación oficial que aplicó el Congreso a todos los habitantes de Estados Unidos con raíces latinas, para crear una idea de homogeneidad, lo que facilita en cierto sentido una manipulación política en el momento de justificar las acciones de gobierno hacia la minoría latina. Recordemos que en Estados Unidos existen inmigrantes de casi toda América Latina, el Caribe y de la Europa ibérica. Entre ellos se destacan, por su número, millones de mexicanos, de mexicoamericanos, de cubanos y cubanoamericanos, de salvadoreños, de salvadoreño-mexicoamericanos y así podrían citarse todos los países de América Latina, entre otras minorías asiáticas y de todo el mundo que residen en ese país.

Hasta el día de hoy es posible observar en su organización social que la vivencia día a día de estos grupos, de una u otra forma, modifica su cultura política de origen, de acuerdo con las generaciones que tengan viviendo en Estados Unidos y, sobre todo, al grado de estudios alcanzado, aunque su incorporación a la vida política no necesariamente ha impactado de manera destacada en las primeras décadas del siglo *xxi* para mejorar sus necesidades económicas y sociales. Asimismo, el espectro social incluye a todos los que viven y trabajan, ya permanentemente o de manera temporal, y a los que llegan de países latinoamericanos o ibéricos. La visión *gobiernista* del concepto hispano y su homogeneidad es poco afortunada, pues la pluralidad existente es notoria tanto en capacidad política como en demandas sociales.

La diversidad es el elemento que mejor define las demandas sociales que presentan los grupos de interés latinos en las regiones de Estados Unidos, así como la configuración del grupo legislativo. La importancia de la problemática de la migración ha propiciado que incluso los legisladores demócratas y republicanos de origen latino se unan para ser un eje articulador de una fuerza política que influya e incida de manera más notoria en la política legislativa.

GRÁFICA 1
PORCENTAJES DEL TOTAL DE POBLACIÓN POR RAZA Y ETNIA
(ACTUAL Y PROYECTADA) (1960, 2005 Y 2050)



FUENTE: Pew Research Center (2008).

NOTA: todas las razas “modificadas” son no hispanos; los indígenas de Estados Unidos y de Alaska no aparecen en esta muestra.

La gráfica 1 refleja cómo se espera que, a mediados del siglo XXI, la población blanca pase a ser minoría; mientras que las actuales llamadas minorías, si se suman o alían, se volverán una indiscutible mayoría. Si bien faltan algunas décadas para atestiguar esa reconfiguración, surge la interrogante: ¿en cuánto tiempo se resolverán las actuales necesidades de los millones de latinos que, hoy en día, viven y pagan impuestos sin tener la ciudadanía plena? De lo anterior se desprende otro reto para el liderazgo de los grupos latinos: cómo lograr una estrategia que realmente logre la aprobación de una ley migratoria que favorezca la inclusión de estos millones de personas.

De ahí la necesidad de que los grupos legislativos, al igual que los grupos de interés pro migrantes, trabajen en un liderazgo conjunto que proponga y avance en una agenda política que vislumbre su proyección y vigor como fuerza política en las décadas venideras. Ya se han dado las primeras manifestaciones a través del movimiento social llamado “Dreamers”, el cual recurre a las redes sociales como principal instrumento de difusión de su estrategia política, mismo que les ha dado resultados muy valiosos en estos tiempos políticos de tanta turbulencia. Ellos bien pueden ser una generación y el liderazgo que aglutine a los demás grupos latinos para ser una fuerza que influya con éxito en las políticas públicas en beneficio de los sectores hasta ahora menos favorecidos por la plutocracia y la poliarquía estadounidenses.

A MANERA DE EPÍLOGO

El nacimiento de la república estadounidense se fundamentó en el empuje social de los pobladores por cambiar la realidad política de su tiempo. El cambio político se gestó fusionando ideas y acciones. El cambio social lo encabezó un grupo con una visión diferente de gobierno. Este grupo de líderes se dieron a la tarea de pensar e instaurar una nueva estructura para las relaciones entre gobernantes y gobernados. El paradigma que los selectos eligieron fue la creación de una república con poderes federales. La institución política representativa nacional la implantaron a través del Poder Legislativo. Así cambiaron los fines sociales de un gobierno monárquico a uno electo, temporal, representativo y republicano. La república se construyó como el nuevo esquema de poder que se fortaleció al promover una forma de gobierno representativo, impulsando la novel democracia liberal.

Este nuevo trazo político dio la posibilidad real de solucionar los problemas de gobernabilidad que tenía el esquema monárquico. La generación creadora del nuevo esquema de gobierno logró establecer una nueva relación de poder que respondió eficientemente a las necesidades sociales y económicas de su momento histórico. La clase política no desconocía lo importante de incorporar las necesidades económicas nacionales a las demandas sociales de libertad. El conocimiento profundo de la naturaleza humana les permitió llevar a la realidad una idea (revolucionaria para su tiempo) de un modelo de gobierno indirecto, que sirviera como elemento central del desarrollo social y, sobre todo, económico.

La relación entre gobernados y gobernantes se hizo legítima a través de los derechos y obligaciones de unos hacia otros. En su ideal republicano, la representación política era para todos los ciudadanos un beneficio político. En ese esquema, la labor política del Congreso federal era crear las leyes para tener un gobierno virtuoso. Sería el depositario de la confianza ciudadana para establecer las leyes, pagar impuestos y sentirse representados en los actos de gobierno. El Congreso representará el espacio público para la igualdad y la libertad política, condición necesaria en la creación de las leyes. Fue el lugar idóneo para consolidar la idea de lo importante que era para la vida republicana que una minoría diera cauce a las demandas sociales. Las masas se doblegaron y se alejaron de la toma de decisiones debido al riesgo de ingobernabilidad que conllevaban en su naturaleza representativa. En contraste,

esa minoría de elegidos conocedores de la naturaleza humana, a través de una visión pragmática, tenían en la negociación política la salida al conflicto social. Dan al pluriverso de las necesidades sociales la credibilidad de ser el objeto de su actividad política. Las diferencias entre los gobernantes y los gobernados para influir en la toma de decisiones también se establecieron desde ese momento. El sentido común de aceptar la toma de decisiones por parte de unos cuantos fue un primer esquema de representación política exitoso para las necesidades de su realidad social, en ese momento fundacional. El pragmatismo de esa élite gobernante para concebir su realidad política determinó la aceptación de la modernidad liberal de los intereses. El poder representativo de sus instituciones políticas y el manejo elitista era central para asegurar su nuevo orden, sobre todo el económico. Se logró fusionar por consenso la lógica de gobierno con el interés económico.

Su pragmatismo también quedó plasmado tanto en el plano constitucional, como en el de la racionalidad política de sus instituciones. En su entendimiento liberal del gobierno subdividido, el Congreso se construyó como una asamblea nacional representativa con estructura bicameral. El juego liberal de un individuo igual a un voto para elegir el gobierno se había cumplido. El criterio poblacional dio pauta a la Cámara de Representantes, junto con un par de representantes estatales. Ambos niveles (los distritos y los estados) serán los espacios definidos para igualar el juego republicano y democrático.

El mundo liberal de los nuevos republicanos no anuló la racionalidad política de la importancia de la propiedad (basada en una visión pragmática de la igualdad social). El beneficio de ser propietario bendecía la existencia de unos ciudadanos más iguales que otros. La élite gobernante también se encargó de apuntalar la condición de ser el pueblo elegido. El criterio que usaron para asegurar el vínculo de ingreso de los elegidos al mando gubernamental para dirigir su misión y representar a la nación fueron idóneo para impulsar el espíritu capitalista.

La directriz de gobierno tenía las ventajas de la carta escrita, que se interpretaría desde un pragmatismo que la vuelve elástica y duradera, como eje de proyecto hegemónico. En el documento se señala el proceso político que ha de seguir cada una de sus instituciones de gobierno. La división de poderes y los pesos y contrapesos fueron la salida que se dio a la preocupación por controlar los actos de gobierno.

Los alcances de los actos de gobierno de cada uno eran vigilados por los otros; al menos en teoría se daba solución al abuso de poder y al resguardo de la propiedad. En el caso del Poder Legislativo, las bases para determinar el número de los representantes y de los senadores fue dado por un criterio de poder real. La interpretación de los intereses sectoriales y económicos se conjuntó con la territorial y poblacional.

La dinámica social del interés privado llevó a la participación, cada vez más organizada, de grupos fuertes en cada territorio y de grupos empresariales que daban

representación real a la imagen idílica del pueblo. El sistema de presión creció a la par de su vida como nación independiente.

El Congreso es la institución política que fue perfeccionando su labor legislativa y deliberativa como una forma de llevar cabo mejor su encomienda política: crear dispositivos internos o subgobiernos para evitar la obstrucción de los intereses que necesitan el apoyo de las leyes. Ahora bien, el espacio que concedió a su función de ser un espacio representativo no fue ajeno al poder de los grupos organizados, y éstos al pluralismo que reina en una sociedad capitalista.

Las instituciones políticas cambian con el tiempo, algunas de manera más lenta que otras. El cambio se da en su estructura, más que en la razón política de su existencia. El Congreso de Estados Unidos no es la excepción. El factor que ha influido determinadamente para que su sistema representativo se mueva es el pluriverso de los grupos de interés. El sentido plural del bienestar se dejaba a la libertad de acción de los organizados, los menos contra los menos organizados (que son los más). Estos grupos tienen diferentes formas de hacer valer su poder económico. La presión sobre la estructura legislativa es la herramienta más usual. Los gestores profesionales son los representantes privados que conocen y saben cómo presionar en las estructuras de gobierno.

En la actualidad, el pluralismo legislativo está condicionado por la diferencia en su capacidad de presionar a la institución que existe entre los diferentes grupos representativos de los diversos sectores sociales. Éstos son a su vez un universo en sí mismo de intereses concretos, que van desde las demandas sociales, pasando por las culturales, hasta las económicas y de hegemonía militar. Los elementos de cambio político, si bien en su mayoría los configuran los intereses de la política interna, no se debe olvidar que algunos de éstos repercuten en el ámbito de su política exterior. El ámbito de ésta bien puede nacer de una competencia privada interesada en lo regional, o incluso en lo local. La complejidad de la toma de decisiones es de grupos que trabajan los diferentes niveles del proceso legislativo, los cuales realizan estrategias conjuntas de alianzas temporales, pero eficientes. El interés privado encuentra en los representantes demócratas o republicanos a sus defensores.

Los canales históricos que ofrece la estructura bicameral a través de su proceso de trabajo es cada vez más frágil ante la participación de las grandes empresas y de sus representantes privados. El Congreso actual ha realizado cambios necesarios, sobre todo en el ámbito tecnológico, para mejorar su productividad legislativa. El apoyo cada vez mayor de la infraestructura tecnológica y de asesores expertos que pertenecen a su burocracia o estudiosos que trabajan en instituciones auxiliares son necesarios para evitar una posible parálisis legislativa. Sin embargo, esta actitud de la mayoría legislativa hacia una apertura más amplia del pluralismo de intereses económicos que tiene que resolver es paradójica cuando se refiere a temas

sociales, concretamente para la comunidad latina, ante la demanda por una nueva ley de migración. La gran cantidad de grupos involucrados y los intereses diversos (y no pocas veces opuestos) que subyacen en este tema hace que la estructura representativa sea lenta y parcial. Sin embargo, lo importante es identificar hacia dónde ha cambiado en su sentido de representación política y cómo viraría hacia un mayor equilibrio social.

El proceso político estadounidense ha demostrado que su “democracia estable” acepta modificaciones de algunas de sus variantes de tiempo en tiempo. El futuro de Estados Unidos se vincula con la capacidad de acción de sus principales actores políticos. Sin duda, los latinos son ya una fuerza política decisoria para su futuro inmediato. Sin embargo, a pesar de las sucesivas generaciones que han participado en la política, su aportación a la cultura política estadounidense está aún en ciernes, al igual que su liderazgo nacional.

Un camino que han seguido hasta ahora es incrementar su número de legisladores federales, espacio que les brinda las “reglas del juego” del sistema de presión. Los grupos líderes de los latinos saben que las instancias deliberativas de la estructura legislativa no son ajenas a la presión y a los intereses organizados en grupos. Un reto que enfrentan los latinos es encontrar la estrategia política que les permita lograr los cambios políticos y sociales en un sistema partidista que ha estado dominado por legisladores conservadores.

En el aspecto legislativo, el hecho de que su sistema representativo esté dominado por el pragmatismo como instrumento de acción política junto con las reglas del pluralismo político, da como resultado que sí existan los cambios sociales, pero que lleven mucho tiempo. En el contexto actual, las fuertes y constantes críticas que recibe es sobre su falta de representatividad para la ciudadanía que necesita un gobierno más incluyente y con más beneficios sociales. El actual perfil conservador sigue siendo apoyado por el *establishment* o por la élite gobernante que difunde la idea de que se tiene una democracia estable y consolidada.

La posición inicial de su tradición liberal ha motivado que la civilización capitalista conviva con instituciones políticas de perfil conservador. Por ello, es posible decir que el proceso legislativo actual se vincula más con el desarrollo de una sociedad dominada por las corporaciones, que acepta ciertas concesiones graduales que atienden la demanda política del desarrollo social de sus ciudadanos o de las personas que viven dentro de los alcances del gobierno directo, como lo son los latinos, de tiempo en tiempo.

¿Qué factores políticos se considerarán en la transformación de instituciones como el Congreso? ¿Qué necesitan hacer los grupos y sectores latinos para tener mayor peso en la toma de decisiones legislativas? ¿Cuáles son los retos y la perspectiva de los latinos como fuerza política nacional? El aumento de su poder político

bien puede implicar varias vías de análisis. La primera variable a considerar son los límites reales que el sistema bipartidista enfrenta ante un grupo político consolidado y en crecimiento paulatino. La segunda es analizar el tipo de liderazgo que ejercen estos políticos latinos en los niveles nacional y local. La tercera es que el grupo bipartidista también es ejemplo de un buen número de peculiaridades de su poliarquía. Los alcances de su modelo de representación legislativa, basada en aspectos territoriales y demográficos, serán determinantes para la futura aportación de los latinos a la cultura política estadounidense y a la transformación de su poder político.

Otro elemento a considerar en el futuro inmediato es su presencia como fuerza política, que se podría convertir en factor de cambio en su proceso representativo regional y sectorial. Es determinante que el bono demográfico se utilizará como bono político. El aumento de la población latina es un activo para el incremento de su poder como “minoría política”. El reto de sus líderes (no sólo de los legisladores federales, sino de los grupos representativos de la comunidad) es lograr que su influencia numérica se refleje en la consolidación de sus demandas concretas a nivel nacional, sin olvidar lo importante que son los posibles cambios (aunque sean paulatinos) a nivel local y estatal. La población de hispanos se acrecienta; un supuesto es que si los nuevos votantes lo hacen, modificarían sus instituciones. ¿Cuánto tiempo tardarán en ser parte fundamental en las decisiones legislativas?, ¿qué tipo de representación política ejercerán como fuerza nueva?, ¿reproducirán las formas de dominación actual de la poliarquía estadounidense o modificarán las bases de la configuración de su poder político?

El camino del voto electoral es una opción aceptada dentro de la poliarquía que enmarca la lucha no sólo por el sistema legislativo estadounidense, sino por todo espacio de elección de gobierno. La aparición de legisladores identificados como latinos tiene más de cinco generaciones, y fue hasta finales del siglo xx cuando un grupo de ellos se consolidó, aunque la falta de respuesta de casi tres décadas al fenómeno migratorio, con una ley incluyente, demuestra sus limitantes como grupo político. El tiempo transcurrido sin respuesta ha ocasionado que surjan nuevos y distintos liderazgos en la comunidad latina, como son los *Dreamers*.

La labor venidera es titánica si pensamos en todas las necesidades sociales que tendrán que resolver para lograr atender a una “minoría” que cada vez se vuelve una mayoría. Las dimensiones en que tiene que gobernar ya no son sólo de espacio y territorios, ahora el acto de gobernar se considera sin espacio determinado y el territorio es transnacional. Su estrategia no se debe enfocar únicamente a ganar espacios en el Congreso federal. Lo lento y complejo que resulta modificar leyes federales es un factor importante para que los grupos latinos se dediquen al cabildeo político en otros terrenos, como el del condado y las legislaturas estatales; incluso, parte de la estrategia de los principales grupos nacionales se dirigirá a los gobiernos

de su país de origen, en busca de apoyo para encontrar salida a sus demandas sociales. La realidad política en que viven millones de migrantes nos invita a preguntarnos: ¿qué modelo de representación política se necesita en estos tiempos?

El futuro político de Estados Unidos está ligado al futuro de los avances de las denominadas como minorías. En el contexto actual, los latinos tienen la oportunidad histórica de ser un factor de cambio real para un sistema pluralista que admite cambios si siente la presión organizada de grupos conscientes de las características propias de sus relaciones de poder. Los latinos tienen la posibilidad de ir más allá del incremento de sus legisladores federales; el pragmatismo reinante les indica que tiene que crecer paralela y simultáneamente en otras direcciones sociales para incrementar sus activos en el juego de poder.

FUENTES

ALMOND, G.

1988 “El estudio de la cultura política”, *Revista de Ciencia Política* 10, no. 2, en <<http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev102/ar5.pdf>>, consultada el 7 de noviembre de 2010.

ALMOND, GABRIEL y SIDNEY VERBA, eds.

1989 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, Calif.: Sage.

BAILEY, C.J.

1989 *The U.S. Congress*. Nueva York: Basil Blackwell.

BAKER, R.K.

1989 *House and Senate*. Nueva York: W.W. Norton.

BALL, ALAN R. y GUY PETERS

2000 *Modern Politics and Government*, 6ª ed. Nueva York: Seven Bridges Press.

BARCELÓ ROJAS, DANIEL A.

2006 “La teoría política de la república federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la ilustración estadounidense”, en Nuria González Martín, coord., *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. 2, *Sistemas jurídicos contemporáneos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Derecho comparado. Temas diversos), en <<http://bibliotecajuridica.org/libros/4/1968/5.pdf>>, consultada en enero de 2013.

BBC MUNDO

2005 <<http://www.BBCmundo.com>>, consultado en mayo.

BEARD, C.A.

1986 *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. Nueva York: Macmillan.

BENTLEY, ARTHUR F.

- 1908 *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago: University of Chicago Press, en <<https://archive.org/details/processofgovernm00bent>>, consultada en enero de 2014.

BIBBY, J.F.

- 1992 *Consent: An Introduction to American Politics*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

BOUNDLESS

- 2013 “Lobbyists and Special-Interest Groups”, en <<https://www.boundless.com/sociology/understanding-government/the-u-s-political-system/lobbyists-and-special-interest-groups/>>, consultada en enero de 2014.

BOWLES, N.

- 1993 *The Government and Politics of the United States*. Nueva York: St. Martin's Press.

BROWN, ANNA Y MARK HUGO LOPEZ

- 2013 “Mapping the Latino Population By State, County & City en <http://www.pewhispanic.org/files/2013/08/latino_populations_in_the_states_counties_and_cities_FINAL.pdf>,”

BRYCE BRYCE, JAMES, VIZCONDE DE

- 1919 *The American Commonwealth: The National Government. The State Governments*. Nueva York: Macmillan.

BURNHAM, WALTER D.

- 1986 *Democracy in the Making: American Government Politics*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.

BUSINO, G.

- 1997 *Breviario político de la globalización*. México: Fontamara/UNAM.

CARRILLO PRIETO, IGNACIO

- 2013 *El primer momento angloamericano (dos siglos de ideas entre el Támesis y el Potomac)*. Estudios Jurídicos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 225.

CARL, P.

1997 *Congress in the American System*. Chicago: Nelson-Hall.

CARLSON, M.

1989 "Friendship Has Limits", *Time*, 20 de febrero.

CERRONI, U.

1992 *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México: Siglo XXI.

CHELF, C.P.

1977 *Congress in the American System*. Chicago: Nelson Hall.

CONSEJO NACIONAL DE LA RAZA (NATIONAL COUNCIL OF LA RAZA, NCLR)

2013 "Puertas cerradas: barreras de vivienda para los hispanos", en <<http://www.nclr.org/index.php/publications/puertas>>, consultada en diciembre de 2013.

CONGRESSIONAL HISPANIC CAUCUS (CHC)

2013 <<https://chc-hinojosa.house.gov/press-release/chc-hispanic-americans-congress-book-release>>, consultada en diciembre de 2013.

CONGRESSIONAL QUARTERLY

2008 *How Congress Work*, 4ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

1993 *El Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento*. México: Limusa.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

2013 <<http://beta.congress.gov/>>, consultada en agosto de 2013.

CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1987 Servicio Cultural de los Estados Unidos.

CRABB, C. y P.M. HOLT

1984 *Invitation to Struggle: Congress the President and Foreign Policy*, 3ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

CROSSMAN, A.

1974 *Biografía del Estado moderno*. México: FCE.

CUSHMAN JR., CHARLES B.

2006 *An Introduction to the US. Congress*, M. E. Sharpe.

DAHL, ROBERT A.

2010 *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Clásicos Contemporáneos/CISBOE, 2. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

1999 *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

1992 *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Ibérica.

1991a *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía vs. control*. México: Alianza.

1991b *Modern Political Analysis*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

1987 *Un prefacio a la teoría democrática*. México: Gernika.

1981 *Democracy in the United States: Promise and Performance*. Boston: Houghton Mifflin.

DAVIDSON, ROGER H., W.J. OLESZEK y FRANCES E. LEE

2012 *Congress and its Members*, 13ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

DENENBERG, R. V.

1976 *Para entender la política de los Estados Unidos de América*. México: Editorial del Valle de México.

DEUTSCH, K. W.

1974 *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. España: FCE.

DEWHIRST, ROBERT E.

2006 *Encyclopedia of the United States Congress*. Facts on File Library of American History. Nueva York: Facts on File.

DION, L.

1967 *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*. México: Grijalbo.

DUVERGER, M.

1983 *Sociología política*. México: Ariel.

DYE, T.R., H. ZEIGLER y L. SCHUBERT

1989 *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, 8ª ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole.

ENGLISH, ROSS

2003 *The United States Congress*. Manchester: Manchester University Press.

EPSTEIN, DAVID F.

1987 *La teoría política de El Federalista*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

FENNO, Jr., R. F.

1966 *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown.

FIORINA, M. P.

1977 *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.

FOOD MARKETING INSTITUTE

s.f. <www.fmi.org>.

FRANK, T. M. *et al.*

1979 *Foreing Policy by Congress*. Nueva York: Oxford University.

GAYNOR, TIM

2006 "Mexican Pride Boosted by U.S. Immigrant Marches", *The New York Times*, 19 de abril.

GENEYRO, JUAN CARLOS

1991 *La democracia inquieta: E. Durkheim y J. Dewey*. Pensamiento crítico/Pensamiento utópico, 62. Mexico: Antropos-UAM Iztapalapa.

GOOD, GORDON S.

2003 *The American Revolution. A History*. Nueva York: Modern Library.

GOODE, S.

1980 *The New Congress*. Nueva York: Julian Messner.

GRAZIA, ALFRED DE

1979 "First Lectures in Political Sociology" (Introducción), en Roberto Michel, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Minnéapolis: Colliers.

1967 *Congress, The First Branch of Government*. Doubleday-Anchor Books.

HAMILTON, A., J. MADISON y J. JAY

1998 *El Federalista*. México: FCE.

HARRIS, J. P.

1972 *Congress and the Legislative Process*. Nueva York: McGraw Hill.

HERRNISON, P.S.

1998 *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington*. Nueva Jersey: Chatman House.

HODGSON, GODFREY

2009 *The Myth of American Excepcionalism*. Ann Arbor, Mich.: Sheridan Books.

HOFSTADTER, RICHARD

1970 *The Progressive Historians. Turner, Bear, Parrington*. Nueva York: Vintage Books.

HOLTZMAN, A.

1970 "Interest Groups in Society", en J. Stephen y J. van Derslik, eds., *American Politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

HUGHES, C.E.

1971 *La Suprema Corte de los Estados Unidos*. México: FCE.

INSTITUCIÓN FUTURO

s.f. <<http://ifuturo.org>>, consultada el 17 de noviembre de 2010.

JOHNSON, L. K.

1986 *Acuerdos internacionales de los presidentes norteamericanos: el Congreso se enfrenta al Poder Ejecutivo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KARIEL, H. S.

1976 "Pluralismo", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 8. Madrid: Aguilar.

KEFFE, W. J.

1988 *Congress and the American People*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

KEFFE, W. J. y M. S. OGUL

1989 *The American Legislative Process*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

KHAN, R. C.

1982 "Political Change in America: Highway Politics and Reactive Policymaking", en J. D. Greenstone, ed., *Public Values and Private Power in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 139-143.

KING, KAY

2010 *Congress and National Security*. Washington, D.C.: Council of Foreign Relations (Council Special Report, 58).

KURA, N.O., ed.

2001 *Congress of the United States: Powers, Structure and Procedures*. Huntington, N. Y.: Nova Science.

LAMMERS, N. *et al.*

1988 *Powers of Congress*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

LIPSET, S.M.

2000 *El excepcionalismo norteamericano*. México: FCE.

1981 *El hombre político: las bases sociales de la política*. Serie de Ciencia Política. Madrid: Tecnos.

LIBERTINI, LUCIO

1980 *¿Qué parlamento? Observaciones y propuestas sobre la institucion parlamentaria*. Trad. de Juan Moreno. Barcelona: Plaza y Janés.

LONGLEY, L.D. *et al.*

1989 *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*. New Haven: Yale University Press.

LOWI, T.J. y B. GINSBERG

1992 *American Government: Freedom and Power*. Nueva York: W.W. Norton.

LUBLIN, D.

1997 *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interest in Congress*. Princeton: Princeton University Press.

MACFARLAND, A.S.

1987 *Los grupos de presión en el Congreso nortamericano*. México: Gernika.

MACPHERSON, C.B.

1981 *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

MARTÍNEZ, SANJUANA

2006 *Sí se puede. El movimiento de los hispanos que cambiará a Estados Unidos*. México: Grijalbo.

MAYER, J.

1985 *Trayectoria del pensamiento político*. México: FCE.

MELO, A.

2006 “Debate sobre migración”, *Milenio Diario*, 18 de febrero.

MICHEL, ROBERTO

1974 *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nueva York: Hearst's International Library, en <<https://archive.org/details/politicalparties00mich>>, consultada en enero de 2014.

MIKVA, A.J. y P.B. SARIS

1983 *American Congress: The First Branch*. Nueva York: Franklin Watta.

MILLS, W.C.

1981 *Poder, política y pueblo*. México: FCE.

MOEN, M.C. y G.W. COPELAND

1999 *The Contemporary Congress: A Bicameral Approach*. Belmont: West/Wadsworth.

MOLNAR, T.

1980 *El modelo desfigurado: Los Estados Unidos de Tocqueville a nuestros días*. México: FCE.

MOODIE, G.C.

1975 *Opiniones, públicos y grupos de presión*. México: FCE.

MORISON, SAMUEL ELIOT

1965 *Oxford History of the American People*. Nueva York: Oxford University Press.

MOYANO PAHISSA, ÁNGELA y JESÚS VELASCO MÁRQUEZ, coords.

1988 *EUA. Documentos de su historia política*, vol. 1. México: Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

NATIONAL ASSOCIATION OF LATINO ELECTED AND APPOINTED OFFICIALS (NALEO)

2010 <<http://naleo.org>>, consultada el 7 de noviembre de 2010.

NICHOLAS, H. G.

1984 *La naturaleza de la política norteamericana*. México: FCE.

NORE, ELLE

1983 *Charles A. Beard: An Intellectual History*. Carbondale: Southern Illinois University Press.

OLESZEK, W. J.

1984 *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

OPEN SECRETS.ORG

2013 “Top Interest Groups Giving to Members of Congress, 2010 Cycle”, en <<http://www.opensecrets.org>>, consultado en mayo de 2014.

OROZCO, JOSÉ LUIS

2013 *William James. Antología*. México: FCPYS, DGPA, UNAM/Ediciones del Lirio.

2010 *La odisea pragmática*. Argumentos, 98. México: FCPYS, UNAM/Fontamara.

2004 *El siglo del pragmatismo político*. México: FCPYS, UNAM/Fontamara.

1997 *El Estado pragmático*. México: Fontamara.

1993 “Leer *El Federalista*”, primera parte, *Zona Abierta*, suplemento de economía, política y sociedad 1, no. 46, *El Financiero*, 6 de agosto, p. 13.

1986 *El Estado norteamericano*. Grandes tendencias políticas contemporáneas. México: Coordinación de Humanidades, UNAM.

1978 *La pequeña ciencia: una crítica de la ciencia política norteamericana*. México: FCE.

1972 “Bentley: notas sobre una ciencia de los grupos de presión”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* XVIII, no. 68: 102.

OROZCO, JOSÉ, LUIS y JESÚS GALLEGOS OLVERA, coords.

2013 *Estados Unidos: ¿una hegemonía del fin del mundo?* México: FCPYS, UNAM/Ediciones del Lirio.

OROZCO, JOSÉ, LUIS y CÉSAR PÉREZ ESPINOSA, coords.

2005 *El pensamiento político y geopolítico norteamericano*. México: FCPYS, UNAM/Fontamara.

PAPINI, GIOVANNI

2011 *Pragmatismo*. Serie Perenne. Buenos Aires: Cactus.

PÉREZ ESPINOSA, CÉSAR

2013 “The Dreamer’s Social and Post-Electoral Value”, *Voices of Mexico*, no. 96 (primavera verano), Special Section: 126-129.

2005 “El pluralismo pragmático del Congreso estadounidense”, en José Luis Orozco y César Pérez Espinosa, coords., *El pensamiento político y geopolítico norteamericano*. México: FCPYS, UNAM/Fontamara.

PITKIN, H.F.

1967 *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

PLESSER, CAROL, ed.

2007 *Congress of the United States: Oversight, Processes and Procedures*. Nueva York: Nova Science.

PRENSA LATINA

2014 “Predicen cambio en sistema electoral de Estados Unidos para 2020”, *Página 24*, 28 de abril, en <<http://pagina24.com.mx/internacional/2014/04/28/predicen-cambio-en-sistema-electoral-de-eu-para-2020/>>, consultada en mayo de 2014.

POLSBY, N.

1986 *Congress and the Presidency*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

REID, J.P.

1989 *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*. The University of Chicago Press.

RORTY, R.

1997 *Pragmatismo y política*. Barcelona: Paidós Ibérica.

SABINE, G.H.

1996 *Historia de la teoría política*. México: FCE.

SÁNCHEZ AGESTA, L.

1990 *Principios de la Teoría Política*. Madrid: Editorial de la Revista de Derecho Privado.

SARTORI, G.

1974a “Democracia”, en D.L. Sills, *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

1974b “Representación”, en D.L. Sills, *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

SAYE, A.B. *et al.*

1981 *Principios del gobierno americano*. Buenos Aires: Edisar.

SCHUMPETER, JOSEPH A.

1950 *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.

SELLERS, C.G., H. FARNHAM MAY y N.R. McMILLEN

1988 *Sinopsis de la historia de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Fraterna.

SKOWRONEK, S.

1988 “Presidential Leadership in Political Time”, en M. Nelson, ed., *The Presidency and the Political System*, 2ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

SNAKESDREAMER

s.f. <<http://snakesdreamer.space.live.com/blog/cns!FFB0713CED428276!3583.entry>>, consultada el 21 de diciembre de 2010.

STRAUS, JACOB R.

2012 *Party and Procedure in the United States Congress*. Londres: Rowman and Littlefield.

SWARNS, R. L.

2006 “Immigrant Groups Plan Campaign to Bring Legal Changes”, *The New York Times*, 20 de abril.

TOCQUEVILLE, A.

1988 *La democracia en América*. Madrid: Aguilar.

1984 *La democracia en América*. México: FCE.

TOINET, MARIE-FRANCE

1994 *El sistema político de los Estados Unidos*. Madrid: FCE.

U.S. SENATE, COMMITTEE ON RULES AND ADMINISTRATION

2013 “How Congress Work. Rules of the Senate”, documento 101, en <<http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>>.

VALLÈS, JOSEP M.

2007 *Ciencia política. Una introducción*, 6ª ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona: Ariel.

VOGLER, D.J.

1985 *Congress and Democracy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.

WATSON, R.A.

1989 *Democracia americana: logros y perspectivas*. México: Limusa.

WEBER, MAX

1994 *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Sociología. Diálogo abierto, 24. México: Coyoacán.

WILLETT, E.J.

1990 “How Our Laws Are Made”, en *United States House of Representatives*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

WILSON, G.K.

1990 *Interest Groups*. Oxford: Basil Blackwell.

WILSON, WOODROW

1885 *Congressional Government: A Study in American Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Sheridan Libraries, en <<https://archive.org/stream/congressionalgov00wilsa#page/n21/mode/2up>>, consultada el 15 de mayo de 2014.

WRIGHT MILLS, C.

1987 *La élite del poder*, 9ª reimp. Trad. de Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin. México: FCE, en <<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20ELITE%20DEL%20PODER.pdf>>, consultado en febrero de 2014.

WOOD, G.

1776- *The Creation of the American Republic*. Chapel Hill, Carolina del Norte:

1787 The University of North Carolina Press.

WORLD ATLAS

2013 “Original Thirteen Colonies”, en <<http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/namerica/usstates/colonies.htm>>, consultado en agosto de 2013.

ZABLUDOVSKY, G.

1993 *Autoridad, liderazgo y democracia. Estudios: Filosofía, Historia, Letras*. México: ITAM.

El Congreso de Estados Unidos: pragmatismo y pluralismo, de César Pérez Espinosa, editado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, se terminó de imprimir en la ciudad de México el 20 noviembre de 2014. La impresión en técnica Offset estuvo a cargo de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte, C.P. 03600, Deleg. Benito Juárez, México, D. F., En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 10, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 300 ejemplares, más sobrantes, sobre papel cultural de 90 grs. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La redacción editorial y la corrección de estilo estuvieron a cargo de Hugo Espinoza. El cuidado editorial fue responsabilidad de Teresita Cortés y Astrid Velasco.